

UNIVERSITA' DI MESSINA
DOTTORATO INTERNAZIONALE IN “STORIA E
COMPARAZIONE DELLE ISTITUZIONI POLITICHE E
GIURIDICHE EUROPEE” - XXIII CICLO



COSTITUZIONE, PROVINCIA E TERRITORIO NELLA
SECONDA REPUBBLICA SPAGNOLA: UNA
PROSPETTIVA COMPARATA

Tesi di dottorato di: GIACOMO DEMARCHI

Relatori: PROF. LIVIO ANTONIELLI – UNIVERSITA' DI MILANO
PROF. FERNANDO MARTÍNEZ PÉREZ – UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE MADRID

Coordinatore scientifico dottorato: PROF. ANDREA ROMANO –
UNIVERSITA' DI MESSINA

Triennio accademico 2008-2010

A Marita

Introduzione

“Nella scienza non esistono teorie eterne. Presto o tardi taluni fattori previsti dalla teoria vengono refutati dall'esperimento. Ogni teoria ha il suo periodo di sviluppo graduale e di trionfo, dopo di che può subire anche un rapido declino.”

A. Einstein, L. Infeld, *L'evoluzione della Fisica*, p. 80

Quasi settant'anni or sono Brenan definì la Spagna contemporanea come un labirinto, una intricata serie di contraddizioni ed aporie, che rendevano di difficile comprensione il mondo ispanico allo studioso che vi volesse applicare convenzionalmente quelle categorie interpretative, che si davano per assodate per la storia del mondo occidentale.

In realtà l'opera del letterato inglese sollevava un problema decisamente più antico, con cui la storiografia e la cultura spagnola si confrontavano da almeno un secolo e mezzo, da quando Modestino Lafuente si imbarcò nella prima storia generale di Spagna: quanto e come si potesse e dovesse leggere la storia ispanica come storia di *Nazione* dal destino *costituzionale e liberale*.

Fu un problema rilevante per la storiografia, ed ancora di più per quella costituzionale, quasi indipendentemente dall'indirizzo ideologico: più difatti si applicavano *i patrones* culturali del costituzionalismo occidentale e più eccezioni venivano a galla; più si usavano letture di tipo isolazionista del contesto ispanico dal resto del mondo occidentale, e meno si riusciva a dare giustificazione dell'attrazione della cultura ispanica verso Occidente.

E' dunque lecito domandarsi se continui ad avere ragione Brenan, quando sosteneva che

“España, tanto económica como psicológicamente, difiere en tal grado de los demás países de la Europa occidental, que las palabras con que se hace principalmente la historia - feudalismo, autocracia, liberalismo, Iglesia, ejército, parlamento, sindicato, etc. - tienen sentidos muy distintos de los que se les presta en Francia o Inglaterra.”¹

1 G. Brenan, *El laberinto español*, Madrid, El Ruedo Ibérico, 2008 (prima edizione 1943), p. 6

Per quanto perspicace questa lettura più che la soluzione è la negazione del problema: una volta che definisco la Spagna come eccezione la isolo indebitamente da un Mondo. Occorre dunque domandarsi se non sia necessario operare un rovesciamento del punto di vista, una “rivoluzione copernicana” kantianamente parlando, che permetta di mettere in questione non tanto la veracità o meno della occidentalità ispanica, quanto piuttosto della esistenza di un tipo unico di liberalismo e costituzionalismo europeo. Un problema che in realtà permette di domandarsi quanto di discontinuità vi fosse nel panorama europeo fra sette e ottocento, momento aurorale della nascita degli ideali di rifermento di una visione modellica della cultura costituzionale positiva, o quanto piuttosto “l'eccezione inglese” non venga ad essere, in ultima istanza, più diffusa nel continente del modello rivoluzionario francese: senza rischio di generalizzazioni si può chiaramente vedere come durante la diffusione degli ideali rivoluzionari sotto la forza delle armi napoleoniche si venga a creare una “corona” di alternative costituzionali ed istituzionale che attraversava il continente da Madrid a Berlino. Proprio queste due realtà, quella ispanica e quella prussiano – tedesca, diedero vita a una serie di opzioni che non furono semplici reazioni alle istanze rivoluzionarie francesi: si trattò difatti di vere e proprie alternative di lungo periodo che segnarono e condizionarono il destino politico e costituzionale di queste aree per tutto il diciannovesimo secolo. Due realtà che vissero un intenso scambio culturale, anche se spesso non simmetrico, data l'ammirazione con cui buona parte del mondo accademico, ed ancor più quello giuridico, spagnolo guardò verso il mondo germanico. Due realtà che dunque vissero il rapporto con la dimensione dello *Stato – Nazione* in modo parallelo, ma alla luce di comuni referenti culturali che poco possono venire spiegati con la lezione rivoluzionaria francese o con il liberalismo classico, ma su cui invece può gettare luce un esame comparato fra due aree che sembrerebbero apparentemente agli antipodi dello sviluppo nel continente europeo: proprio anzi confronto fra caratteri che possono sembrare fra di loro antitetici nei presupposti e negli sviluppi, come ad esempio l'evoluzione del problema territoriale fra queste due realtà del continente europeo, risulta particolarmente illuminante per vedere la vicinanza di queste due storie costituzionali, riuscendo ad illuminare mutuamente aspetti che rimarrebbero altrimenti oscuri rimanendo all'interno degli steccati tradizionali delle letture storiografiche nazionali.

La storiografia giuridica e costituzionale spagnola ha difatti diversamente sviluppato la

contrapposizione fra quelle realtà amministrative e politiche considerate storiche, se non addirittura naturali, come il Municipio e la Regione, rispetto a istituzioni che sarebbero il risultato di una costruzione artificiale, come la Provincia: struttura questa rappresentata molte volte come il simbolo di uno “Stato centralizzato” e dell’importazione di modelli poco adatti allo sviluppo della vita pubblica del contesto spagnolo, sarebbe stata in ultima istanza la brutta copia del sistema dipartimentale francese, divenendo la culla del fenomeno del *Caciquismo* e dei mali più in generale della *Nazione*. Una serie di problemi che la Restaurazione non avrebbe potuto o voluto risolvere ed cui la Seconda Repubblica, dando finalmente statuto giuridico alla Regione, avrebbe dovuto porre fine². Eppure la costituente repubblicana non solo non mise la parola fine all’esistenza della Provincia, ma anzi la riconobbe come entità politico-amministrativa, ponendola in un punto chiave per lo sviluppo del modello dell'*Estado Integral*. Come si può dunque dare spiegazione di quella che Pérez Serrano chiamò “la vendetta della Provincia”? In realtà questa serie di paradossi possono trovare una possibile chiave di lettura utilizzando proprio per il XX secolo gli strumenti interpretativi che la storiografia costituzionale critica in area spagnola ha sviluppato per superare gli stereotipi che continuavano ad esistere sull’ottocento spagnolo, dimostrando come lo sviluppo amministrativo e costituzionale ispanico abbia avuto un complesso rapporto dialettico con il mondo dell'*Ancien Regime*. Una continuità con il passato che trova un referente culturale fondamentale proprio nel mondo culturale tedesco, vero punto di riferimento per la formazione culturale delle *élite* spagnole sin dal XIX secolo. Un laboratorio costituzionale quello tedesco, conservatore con l’Impero e progressista con Weimar che compì un viaggio parallelo al mondo spagnolo della Restaurazione, della dittatura di Primo de Rivera e della seconda Repubblica. Due mondi che vissero i rispettivi percorsi costituzionali con la costante problematica di costruire modelli territoriali che permettessero un *armonico* sviluppo delle strutture statali basandosi su *patrones* culturali che, rifuggendo il centralismo atomistico francese, guardavano con grande interesse alle diverse declinazioni della lezione organicista. Durante tutto questo lungo percorso la Provincia continuò ad essere nella realtà spagnola la unità territoriale intermedia fondamentale, e dunque al centro di qualsiasi dibattito di riforma, specie di

2 Questo schema interpretativo è stato per molti versi una base classica, condivisa da correnti storiografiche spesso in contrasto fra loro. Uno degli articoli che probabilmente meglio sintetizza e rappresenta questo modello è quello di J. S. Aróstegui, “El estado español contemporáneo: centralismo, inarticulación y nacionalismo”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 17, 1998, pp. 31-57

quello della costituente repubblicana del 1931.

Scopo dunque di questa ricerca quello di esaminare la centralità della Provincia come struttura territoriale politico-amministrativa nei progetti elaborati durante le *Cortes Constituyentes* della Seconda repubblica, inserendo il dibattito costituente nel più ampio contesto politico e culturale dell'epoca, contestualizzano l'intera problematica:

- nell'evoluzione di lungo periodo del problema territoriale nella Monarchia ispanica prendendo le mosse dal costituzionalismo gaditano
- nello sviluppo del concetto di autonomia e nella sua relazione con la nascita del problema dei nazionalismi periferici, mettendo in evidenza quella sorta di lunga costituente informale che ebbe inizio con i primi progetti dell'epoca di Maura di *Mancomunidad* e che terminò con le *Cortes* repubblicane del 1931
- Una ampia comparazione con il contesto giuridico e culturale della repubblica di Weimar, ponendo l'accento non tanto sulla dottrina costituzionale, quanto piuttosto sullo sviluppo e la soluzione che durante gli anni venti si cercò di dare alla problematica struttura federale ereditata dall'impero bismarkiano.

L'articolazione in quattro capitoli del lavoro cerca di rispondere al meglio a questa costante lettura e prospettiva comparata di lungo periodo: il primo capitolo intitolato “La progettazione di una territorialità: l'Ottocento spagnolo.” dà infatti conto del problema dello sviluppo territoriale della provincia segua un percorso di attenzione verso la tradizione ed il passato, decisamente in controtendenza rispetto a qualsiasi geometrizzazione del territorio; un fatto questo che si riverbera anche nella definizione legale dell'ente e dei suoi organi: la *Diputación* è molto di più di una semplice assemblea incaricata di gestire gli interessi locali secondo le direttive del centro, essendo il terminale del potere politico locale che può a ragione rivendicare un'ampia *autonomia di fatto*. Allo stesso tempo il *Gobernador*, lontano dall'essere il vertice dell'amministrazione periferica dello stato in stile prefettizio, diviene nei fatti il mediatore politico fra potere locale e potere centrale. Di qui la centralità nello sviluppo costituzionale della provincia e della discussione attorno alla sua natura di ente autonomo locale, un dibattito che attraversa il secolo e le numerose carte che vengono redatte; un dibattito che mette in evidenza come vi

siano molte più vicinanza fra l'idea d'amministrazione locale e di continuità con il passato della lezione prussiana di vom Stein rispetto alla modellistica sia della prima rivoluzione francese che quella napoleonica.

Il secondo capitolo, *La Spagna senza Impero: da Cuba a la Mancomunidad*, si interroga invece sulle risposte alternative al sistema provinciale che già a partire da metà dell'ottocento si cercarono di dare al problema della costruzione territoriale e costituzionale spagnola in relazione con lo sviluppo dei concetti di *autonomia* e *self-government*. Regionalismo, tradizionalismo e lezione krausista cercarono di dare soluzione a questo problema per strade diverse, tutte però accomunate da una visione critica nei confronti della provincia, vista come un ente artificiale eredità di una inadatta visione artificiale della cosa pubblica. In particolare il krausismo, filosofia di origine tedesca e di matrice organicista importata da Sainz del Río a metà del XIX secolo, ebbe nella lezione prima di Azcárate e poi di Posada un ruolo determinante nella determinazione del sistema amministrativo ispanico vigente come inadatto a permettere un reale sviluppo del *self-government*. Paradossalmente però furono proprio le considerazioni e le ricostruzioni storico-giuridiche di questi autori a dare un primo vero statuto di autonomia alla “artificiale” provincia, a cui a settant'anni dalla nascita venne riconosciuta una propria esistenza ed una propria volontà. Fu in questo contesto ed in seguito al crollo della opzione federale con il fallimento della prima repubblica spagnola che si vennero a creare i presupposti per quei piani di riforma interni al sistema, culminati nella *Mancomunidad* catalana, che cercarono, proprio a partire dall'unità provinciale, di dare soddisfazione alle crescenti problematiche dei regionalismi. Movimenti questi ultimi che guardavano ormai, con diverse prospettive ideologiche, a opzioni di tipo autonomico o federale decisamente più incisive del progetto mancomunitario. In ogni caso anche il limitato progetto della *Mancomunidad* catalana fracassò con l'arrivo della dittatura di Primo de Rivera, da cui prende le mosse il terzo capitolo *La II Repubblica e il territorio: antecedenti, dibattito costituzionale, personaggi*. Paradossalmente il *Directorio militar*, che era stato accolto dal conservatorismo catalano come una possibile opzione per giungere ad un riconoscimento di un regionalismo di tipo tradizionalista, dimostrò invece sin da subito una carica di segno opposto: non solo i progetti di autonomia che si erano profilati a partire dal 1919 furono bloccati, ma anche l'esperimento moderato della *Mancomunidad* venne messo in sonno.

Questo non significò che il primoriverismo non cercasse di dotarsi di un progetto territoriale proprio, anzi: l'elaborazione degli Statuti municipale e provinciale significò il tentativo di affermare un concetto di autonomia esclusivamente amministrativa e funzionale ad una prima e vera centralizzazione, per quanto anche in questo caso l'elemento della militarizzazione dell'amministrazione avesse un peso determinante. Un progetto che sarebbe dovuto culminare nell'elaborazione di una nuova costituzione in cui la provincia sarebbe dovuto essere l'unità territoriale fondamentale, ma che la caduta del primoriverismo ed il conseguente crollo della monarchia l'anno successivo lasciò nel mondo della teoria. L'avvento della Repubblica si collocò dunque alla fine di una lunga stagione costituente informale che non era ancora riuscita a dare una soluzione definitiva né al problema territoriale né alla costruzione di una chiara identità statale che superasse il modello della Restaurazione: le Corti Costituenti si trovavano dunque non davanti al problema tanto della decentralizzazione o del riconoscimento dei regionalismi, quanto piuttosto dinnanzi alla necessità di costruire un primo vero Stato liberale svincolato dalla forza unificante della Monarchia, dovendo contemporaneamente affermare i valori di democrazia e rappresentanza sociale che il costituzionalismo del primo dopoguerra aveva consacrato nel modello costituzionale weimariano. Una impresa titanica, che aveva nella sfida dell'organizzazione territoriale uno degli aspetti più complessi; una sfida per cui si fece propria tutta l'esperienza ed il dibattito attorno al tema che si sviluppò nei decenni precedenti sul tema, che si condense nei due progetti della *Comisión jurídica asesora* prima e della *Comisión de Constitución* delle Cortes poi. Un progetto in cui se sicuramente la questione catalana ebbe un ruolo determinante, non fu l'unica stella guida del processo di elaborazione costituente, anzi: proprio la necessità di dover dare una struttura generale in cui potesse armonizzarsi l'intera Repubblica pose la necessità di elaborare un sistema articolato a più livelli attorno ad una dinamica nozione di autonomia politico-amministrativa. Un modello che non poteva che partire dalla provincia come unità fondamentale, in quanto istituzione viva e presente sul territorio, sia per articolare l'amministrazione della Repubblica, sia per permettere lo sviluppo dei futuri regionalismi. Una provincia che d'altronde fu nel bene o nel male una presenza costante nei dibattiti costituenti, e che anzi ebbe la capacità di far sentire la propria voce istituzionale e rivendicare il proprio diritto all'autonomia attraverso la *Asamblea de las Diputaciones de*

régimen comun. Non viene dunque ad essere un paradosso la centralità che la provincia viene ad avere nel modello dell'*Estado Integral*, ma anzi viene chiaramente ad essere l'unica opzione possibile per un'articolazione statale che cercava di rifuggire le insidie del binomio Nazione-Nazionalismi. Un modello questo che com'è noto non traeva le sue fonti di ispirazione solo dal contesto ispanico ma, come detto dallo stesso Jiménez de Asúa, grande animatore di questa soluzione, affondava le sue radici nel costituzionalismo weimariano. Qui lo scopo del quarto ed ultimo capitolo, *Le repubbliche e il territorio: la costruzione della democrazia spagnola fra le due guerre e il paradigma Weimar*, di rintracciare più in là della semplice comparazione modellistica di testi costituzionali le radici culturali profonde di un modello di costituzione territoriale che si proponeva d'avanguardia: cercando difatti di ricostruire la trama della articolata circolazione culturale con quella che già Ayala definì la patria d'elezione di qualsiasi giurista spagnolo, non solo attraverso la documentazione di istituzioni quali la *Junta de Ampliación de Estudios* o la *Residencia de Estudiantes*, ma anche tramite l'uso di fonti periodiche o di altri canali fondamentali ma sinora poco sfruttati sul tema, quali le relazioni degli ambasciatori presso Berlino, si dà ragione in questo capitolo delle fonti giuridiche e culturali che sottostanno ad un modello territoriale che spesso è stato ingiustamente etichettato come sperimentale o confuso, finanche nel nome *Integral*. Solo difatti un'esame ipostatizzato del costituzionalismo weimariano e di quello della seconda repubblica può permettere una comparazione limitatamente ai testi delle due Costituzioni: in realtà la cultura giuridica spagnola visse un confronto dialettico sin dagli anni venti del secolo con l'evoluzione e le problematiche che la prima Repubblica tedesca dovette affrontare sul tema della razionalizzazione del proprio federalismo. Un argomento su cui il *Reich* weimariano elaborò la propria soluzione più articolata proprio sul finire degli anni venti con il modello della *Differenzierte Gesamtlösung*, risultato finale di una lunga elaborazione a carico delle *Länderkonferenz*. Proprio questa idea della “Soluzione unitaria differenziata” è quella che meglio rispondeva come modello da seguire ed ispirarsi per l'elaborazione di quella autonomia su più livelli che Jiménez de Asúa consacrò come l'ultimo tassello evolutivo della progettualità territoriale che Hugo Preuss, padre della costituzione di Weimar, aveva iniziato senza poter portare a compimento: un modello però che superava la rigida uniformità che il progetto prussiano prevedeva a favore di una visione armonica delle

parti.

Il lavoro di ricerca si è sviluppato nell'arco di quattro anni, parallelamente all'attività formativa nell'ambito del Dottorato in *Storia e comparazione delle istituzioni giuridiche e politiche europee* presso l'Università di Messina. Con la guida e l'aiuto dei rispettivi tutor, il prof. Livio Antonielli dell'Università di Milano, e del prof. Fernando Martínez Pérez dell'Università Autonoma di Madrid, il piano di lavoro elaborato ha permesso di consultare diversi fonti archivistiche inedite in diverse istituzioni, fra le quali l'*Archivo del Congreso de los Diputados, Comisión de Constitución, (Serie General, leg. 539)*, nonché a quella della *Subcomision Constitucional* della *Asamblea Nacional Consultiva (leg. 661)*; l'*Archivo General de la Administración* in Alcalá de Henares, fondi *Presidencia – Subsecretaría e Educación*; l'*Archivo de Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación*, fondi *histórico – Alemania, Renovado – Alemania e Personal*; *Archivo de la Residencia de estudiante – Junta de ampliación de Estudios*³. Fra le fonti edite essenziale è stata l'analisi dei *Diarios de Sesiones* per il contesto spagnolo, mentre per l'area tedesca gli atti delle *Länderkonferenz* e del *Kanzleramt*. Grande importanza si è dato anche alle pubblicazioni periodiche d'epoca, non solo specialistiche quali la *Revista de derecho público* o la *Revista de legilsacion y jurisprudencia*, ma anche alla stampa periodica dell'epoca, che seguì attentamente ed influenzò costantemente il dibattito costituente. Si è avuto inoltre modo, grazie ai grandi fondi della *Biblioteca Nacional*, dell'*Ateneo de Madrid* e del fondo storico della *Universidad Complutense*, di avere un ampio panorama della letteratura scientifica dell'epoca. Non si è tralasciata la costruzione di una solida bibliografia secondaria costruita attraverso la ricerca in diverse Biblioteche fra le quali, oltre quelle delle diverse istituzioni già citate, quelle del *Centro de Estudios políticos y Constitucionales – Madrid*, *Biblioteca de Derecho y de Humanidades de la UAM*, *Biblioteca Tomás – Navarrrro – Tomás – CSIC – Madrid*, mentre in area tedesca fondamentali sono stati i viaggi di ricerca a Frankfurt am Main e Berlino: nella prima presso il *Max Plank Institut für Europäische Rechtsgeschichte* e la *Deutsche Natinalbiblithek*; nella seconda presso *L'IberoAmerikanisches Institut* e la *Staatsbibliothek zu Berlin*.

3 Si rimanda comunque alla sezione finale di *Fonti e bibliografia* per un esame sistematico delle fonti eaminate.

La lista delle persone che a titolo istituzionale o personale mi hanno sostenuto, consigliato ed aiutato nella realizzazione di questo lavoro sarebbe troppo lunga per essere qui riportata in maniera esaustiva, né voglio che possa sembrare una sorta di *captatio benevolentiae*: a tutti coloro che mi hanno seguito e supportato in questo percorso va il mio più sincero ringraziamento, nella speranza che questa ricerca possa rendere merito al loro aiuto apportando un piccolo tassello all'intero della Repubblica delle Scienze.

Capitolo I – La progettazione di una territorialità: l'Ottocento spagnolo.

I-1: Squadra e Historicismo

Nel suo *Derecho administrativo español* del 1876 Manuel Colmeiro offrì un rapido quadro della storia della nascita della divisione provinciale. Giunto ai decreti del 1833 redatti da Javier de Burgos¹ nel 1833 affermava quanto segue:

“Según el citado decreto el territorio español de la Península e Islas adyacentes se divide en 49 provincias que toman el nombre de sus capitales, excepto las de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya que conservan sus antiguas denominaciones. El ánimo del Gobierno fué sin duda no herir con esta reforma a los pueblos más sensibles en su amor provincial y más apegados a sus tradiciones ; pero una experiencia hartó cruel enseñó lo inútil de semejante cautela.”²

Nelle parole del noto esperto di diritto amministrativo galiziano sembra cogliersi l'insoddisfazione per un'occasione perduta. Poco prima della citazione appena riportata egli riassume in uniformità, razionalità e funzionalità i tratti salienti che dovrebbe avere la ripartizione di un territorio (e che dunque egli non ravvisava compiuti, almeno in modo chiaro nella struttura provinciale spagnola). Si è dunque troppo rimasti legati alla tradizione, fallendo l'obiettivo di poter conseguire quello che la Francia aveva ottenuto con la creazione del dipartimento: un territorio uniforme per un'amministrazione centralizzata³.

Un anno dopo nel 1877 Gumersindo de Azcárate, nell'opera *Il self-government y la Monarquía doctrinaria*, e più precisamente nel capitolo dedicato alla centralizzazione, affermava:

1 Il riferimento è ovviamente al *Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 sobre la división civil de territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias* in G.M. n° 154 de 3 de diciembre de 1833.

2 Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español*, Madrid, Imprenta y Librería de Eduardo Martínez, 1876 T. I pp. 60-61.

3 *Ibidem*, T. I pp. 18-32 (“De la Centralización”)

“en ningún país alcanza esta [la centralización] el desenvolvimiento que en Francia y en España, la cual en mal hora siguió el ejemplo de aquella”⁴

Una presa di posizione forte e chiara, esempio di una interpretazione dello sviluppo della centralizzazione e uniformazione dell'amministrazione territoriale basata sulla già all'epoca classica lezione di Tocqueville⁵. Il tutto ruota attorno ad una considerazione di fondo chiara, vale a dire una perfetta continuità fra lo sviluppo amministrativo del tardo assolutismo ed il centralismo di ispirazione napoleonica: come dunque la Francia aveva fatto tabula rasa della storia con i dipartimenti ed i prefetti, così la Spagna aveva seguito lo stesso tragitto⁶.

Questi due scritti, praticamente coevi, sembrano parlare di due realtà diverse, nonostante stiano descrivendo lo stesso oggetto. La circostanza in sé non è stupefacente, in quanto gli scopi e le idee che sorreggono le due diverse ricostruzioni sono divergenti, per non dire antitetici. Più interessante è probabilmente il fatto che, in realtà, nessuno dei due stia nei fatti distorcendo la realtà.

In effetti agli occhi di un ammiratore del sistema dipartimentale francese (non tanto del suo metodo, quanto del suo spirito) la costruzione amministrativo-territoriale peninsulare non poteva che apparire carica di “eccezioni”: *fueros*, provincie “speciali”, spirito *provinciano* sono elementi che, prima di minare il centralismo, rompono la uniformità del sistema. Un'uniformità che invece a Azcárate, proprio perché figlia della volontà di gestire dal centro escludendo il locale, e di una visione dello Stato artificiale dottrinarista⁷, appariva portata al parossismo, come nel caso del vicino francese.

L'aspetto forse più incredibile è che questa disputa non si svolgesse a ridosso della

4 Gumersindo de Azcárate, *El self-government y la Monarquía doctrinaria*, Madrid, Librerías de A. de San Martín, 1877. Si ha qui utilizzato la reimpressione del 2008 a cura del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), con uno saggio introduttivo di Gonzalo Capellán. p.119

5 Alexis de Tocqueville, *L'ancienne Regime et la REvolución*, Paris, Michel Levy Freres, 1856 (in italiano *L'antico Regime e la Rivoluzione*, a cura di Giorgio Candeloro, Milano, Rizzoli, 1986; in spagnolo la recente edizione del 2004, a cura di Angel Rivero Rodriguez per Alianza Editorial)

6 In una nota a pag. 121 sempre de *Il self government y...*, si trova: “escusado es decir que España ha seguido el mismo camino que Francia; aquí también se despedazaron las antiguas provincias y los municipio, aquí se han organizado estas de tal suerte, que con razón ha dicho M. Batbie: “España tiene instituciones municipales que parecen copiadas de la nuestras;”

7 Aprire qui una parentesi sull'importanza che ha nel pensiero di Azcárate l'ideologia krausista (e di come a sua volta questi la porti a ulteriori sviluppi) richiederebbe un paragrafo a se. Preferiamo rimandare a una considerazione globale sul krausismo tra otto novecento nel secondo capitolo di questo lavoro

creazione della mappa provinciale negli anni trenta dell'Ottocento: a distanza di quarant'anni dalla sua istituzione la organizzazione territoriale provinciale sembra ancora essere qualcosa di provvisorio, in movimento. Tutto questo proprio nel momento in cui la Restaurazione volle riconsacrare come definitiva questa struttura: dopo il terremoto della repubblica federale e del cantonalismo⁸, iniziò a farsi largo in una parte delle periferie l'idea che questa struttura fosse non adeguata, quando non apertamente in contraddizione con la storia della Monarchia.

Sembra dunque essere di fronte ad una dinamica in cui più il sistema prende consistenza più la provincia come realtà viva, come corpo, se ne allontana⁹.

Prima però di affrontare questo aspetto, sembra assolutamente necessario vedere quali siano i caratteri fondamentali del sistema territoriale provinciale e come si giunga alla loro definizione. Proprio infatti in questa lunga gestazione si possono trovare alcuni aspetti giustificanti le dinamiche amministrative, politiche e costituzionali successive.

Per capire e rintracciare quali siano le motivazioni profonde di questa tortuosità ed instabilità del percorso attraverso il quale va affermandosi la divisione provinciale occorre fare un passo indietro piuttosto lungo, e tornare a quella più “conveniente divisione” gaditana¹⁰.

Cadice è indubbiamente un punto di partenza obbligato per riuscire a capire la nascita e lo sviluppo in prospettiva di un certo tipo di territorialità, visto la centralità costituzionale che viene data alla definizione dello spazio territoriale: l'aver posto la indisponibilità del territorio della “Nazione” tra i criteri fondativi della tradizione costituzionale ispanica, la

8 Si veda più avanti cap. II; in ogni caso fin da ora come riferimento A. Elorza, J. Trias, *Federalismo y reforma social en España*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1975 e A. Jutglar, *Py i Margall y el federalismo español*, Madrid, Taurus, 1975-76, II voll. (sul tema del cantonalismo specialmente vol II pp. 555-616).

9 O meglio, sviluppa una resistenza nei confronti di una legislazione che vuole cambiare regole del gioco considerate come non totalmente disponibili. Senza parlare del peculiare caso vasco (su cui di interesse l'articolo di Portillo valdez provincialismo esacerbado), Interessante è la dinamica che si viene a creare con la approvazione del codice civile e le diverse eccezioni forali che si vengono configurando. Su ciò B. Clavero, *El código y el Fuero :de la cuestión regional en la España contemporánea*, Madrid, Siglo XXI, 1982; F. Tomás y Valiente, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 1986; su un caso di specie J. Delgado Echeverría, *Los Proyectos de Apéndice del Derecho Civil de Aragón (1880-1925)*, Zaragoza Institución “Fernando el Católico” - CSIC, 2006. Sulla questione del diritto civile aragonese J. L. Moreu Ballonga, “El apéndice foral aragonés de 1925 y encrucijadas del Derecho civil y de la cuestión territorial en España”, in *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, N° 15, 2007-2008, pp. 81-124

10 Un recente bell'esempio di studio diacronico del problema provinciale connesso con territorio e Nazione è la raccolta di saggi a cura di Forcadell Álvarez, Carlos; Romeo Mateo, María Cruz, *Provincia y nación: los territorios del liberalismo*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2006.

esistenza di una nazionalità (e di una cittadinanza) bi-emisferica, il problema del controllo e dell'azione sul congiunto della Monarchia e, non ultimo, l'invasione napoleonica ed il previsto passaggio di una parte dei territori al diretto controllo francese¹¹, sono fattori fondamentali per capire la centralità del dibattito sul problema territoriale nelle *Cortes* gaditane.

Proprio il problema della presenza francese nella penisola può essere un buon punto di partenza per vedere e come si “costituzionalizzi la provincia” e quanto effettivamente passi o meno del “modello dipartimentale” da una parte all'altra parte dei Pirenei¹².

Come ha giustamente sottolineato Burgueño già alcuni anni or sono, anche il governo di José I si trovò nella necessità di difendere l'integrità del proprio regno alla ricerca di una legittimazione. Proprio a questo scopo si procedette celermente all'approvazione del piano dipartimentale di Lanz nel 1810, composto da quaranta prefetture, allo scopo di definire chiaramente confini interiori ma soprattutto esteriori.¹³

In sé questo progetto non ebbe una eccessiva influenza (oltre ad una limitata vigenza). E probabilmente l'elemento di maggior interesse è proprio questo, dato che il modello di Lanz fu sicuramente sviluppato nel solco della riforma dipartimentale francese già rivista alla luce del sistema prefettizio napoleonico: la sua poca diffusione e fortuna mette dunque in evidenza come il modello prefettizio fosse più un concorrente ufficiale da superare che un punto di riferimento a cui guardare¹⁴.

11 Un sistema che Napoleone opera a Oriente come ad Occidente della Francia (l'annessione di parti consistenti della penisola italiana ne è un esempio). Fatti che, a nostro avviso, dovrebbe far riflettere su come comportamenti in apparenza analoghi possano avere fondamenti diversi: indubbiamente la annessione al territorio francese di porzioni “esterne” all'esagono risponde ad una logica di divisione dei territori conquistati analoga a quella settecentesca, svincolata dalla difesa di nazionalità. Eppure allo stesso tempo è il riflesso di una estendibilità universale del concetto di cittadino di stampo illuministico che paradossalmente, una struttura anti-nazionale come quella imperiale permette di diffondere con più facilità.

12 Il valore costituzionale della provincia è da intendersi con una duplice valenza: una, più restrittiva e “positiva”, di “creación esencialmente constitucional, puesta desde el primer momento al servicio del Estado”, come già affermava Posada in *Evolución, legislativa del régimen local español*, p. 91. L'altra, con un concetto più estensivo, legato ad un riconoscimento costituzionale di un'antica realtà provinciale. A riguardo, ad esempio, già Posada Herrera dava considerazioni che segnavano uno sviluppo della provincia decisamente distante ed in controtendenza rispetto al modello francese.

13 Sul progetto di Lanz si veda J. Burgueño, *Geografía política de la España constitucional: la división provincial*, Madrid, CEC, 1996, pp. 70-74. Su Lanz si veda anche J. Demerson, J. A. García-Diego, *José María de Lanz: prefecto de Córdoba*, Editorial Castalia, 1990.

14 Sempre Burgueño sottolinea come l'uso dei referenti geografici (specialmente fluviali), lo scarso rispetto dei confini tradizionali, nonché la denominazione stessa di dipartimento fanno del progetto di Lanz il più “afrancesado”. Altra cosa è dire che in generale il fronte degli *Afrancesados* fosse interamente proclive al modello napoleonico. Rivelatore è il caso di Llorente (su cui si veda il lavoro di G. Doufur, Le

In ogni caso si dovette aspettare quasi tre anni prima che le *Cortes* in Cadice iniziassero a elaborare una vera riforma: questo non perché l'aspetto territoriale non venisse considerato rilevante, tutt'altro. Si ha già avuto modo di accennare anteriormente alla centralità che il concetto e la definizione di Nazione ebbe nell'architettura costituzionale gaditana e di come la biemisfericità della cittadinanza ponesse in primo piano la definizione dell'ambito di azione spaziale di una monarchia tradizionalmente plurale¹⁵: ciononostante l'art. 11 rimandò la più "conveniente divisione" a tempi più consoni¹⁶. Sin da subito nei dibattiti interni a Cadice il problema della articolazione della provincia spaccò profondamente al loro interno i rappresentanti, vuoi per i risvolti ideologici della questione, vuoi per quelli pratici: negare difatti un ruolo ed un peso alle rappresentanze provinciali dopo l'esperienza *juntista* avrebbe comportato il rischio di perdere appoggio e controllo locale, oltre a non riconoscere quello che fu l'oggettivo ruolo che questa dimensione locale giocò nelle prime fasi della sollevazione anti-napoleonica. I costituenti dovettero dunque dare un riconoscimento a queste realtà, non tanto percorrendo la strada della centralizzazione delle loro decisioni, come giunse a fare fra molte difficoltà la *Junta central*, quanto piuttosto costituzionalizzando il livello provinciale come il più alto dei distretti elettorali dello scaglionato sistema di elezione a *Cortes* dei deputati, facendone dunque il punto di contatto fra potere locale e rappresentanza al centro¹⁷. L'avere dunque o meno il rango provinciale avrebbe significato avere un differente peso politico nel futuro centro-motore della politica del regno. Un fatto questo su cui si incrociava il problema di cosa significasse una più conveniente divisione, ovvero se la direzione fosse quella di una semplificazione o

centralisme des afrancesados, in C. Dumas (coord.), *Nationalisme et littérature en Espagne et en Amérique Latine au XIXe siècle*, Lille, Uni. Lille III, 1982, pp. 11-25), che pensa a far coincidere nel 1808 le future unità amministrative con la divisione arcidiocesana del territorio. Anche qui per ulteriori riferimenti si rimanda a J. Burgueño, *Geografía política...* pp. 65-68.

15 Una pluralità che proprio l'architettura multicentricale gaditana complica sin dall'inizio. Il riconoscere infatti la cittadinanza a tutta la popolazione dell'impero ispanico (con la condizione però che sia criolla), il basso grado di rappresentazione in *Cortes* della componente americana, nonché la mancanza di sensibilità per le istanze di "autogoverno" latinoamericane pongono il problema di come si possa applicare la uniformità territoriale, conseguenza della uniformità nazionale a un contesto tanto variato (senza neanche addentrarsi nelle istanze indipendentiste, comunque deboli in un primo momento, dato il carattere fortemente continuista e legittimista delle giunte del nuovo continente). Illuminante a riguardo sono le considerazioni di Blanco White, su cui si veda R. Breña, "José María Blanco White y la Independencia de América: ¿Una postura pro-americana?" in *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, Oviedo, 2001, n. 2 pp. 1-17.

16 "luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan"

17 C. Muñoz de Bustillo, "Constitución y territorio en los primeros procesos constituyentes españoles", in C. Garriga (coord.), *Historia y constitución – Trayectos del constitucionalismo hispano*, Ciudad de Mexico, Instituto Mora, 2010, pp. 212-213.

piuttosto una parcellizzazione dei regni tradizionali¹⁸. Un'idea questa che si complicava ulteriormente al momento di pensare o meno di a tutta la monarchia una struttura provinciale uniforme, mettendo sullo stesso piano le due sponde dell'oceano.

Quanto il tema fosse spinoso lo dimostrano i dibattiti che si generarono proprio alla discussione dell'articolo undici una volta che il progetto della commissione venne presentato in *Cortes*: un momento in cui di fronte a personaggi come Torreno e Arguelles, che si posero come chiari difensori di un binomio Nazione-territorio in cui la volontà della prima sovrasta ed informa il secondo, si alzarono voci che, più che accomunate da un marco ideologico comune, possedevano una maggior sensibilità al tema della storicità dei confini interni, in quanto provenienti da aree con una spiccata coscienza locale (si veda il caso di Aner¹⁹). In ogni caso non si affrontò nella sua interezza il problema sino al 1813²⁰, anno in cui, con una più consolidata situazione, si arrivò ad affidare il progetto di una nuova divisione territoriale, questa volta pensata come definitiva, a Bauzá. Senza dilungarsi sugli aspetti tecnici del progetto (esaustivamente esaminati da altri autori²¹), qui si vogliono ricordare essenzialmente due elementi del piano Bauzá: in primo luogo la scelta, da cui non si retrocedette più sino al definitivo progetto di Burgos del 1833, a favore di unità territoriali piccole; secondo il tendenziale rispetto, all'interno di questa volontà di riorganizzazione, delle antiche divisioni in regni. Non bisogna infatti pensare che i partitari del frazionamento coincidessero con i più propensi a piani centralizzatori: si può anzi vedere una alleanza fra i difensori delle provincie vasco-navarre e i deputati più sensibili a sentimenti localistici, anche di altre aree²².

18 J Burgueño, *Geografía política...*, pp. 81-92

19 Sembra dunque semplificatoria la classificazione di Varela Suanzes in *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico : las Cortes de Cádiz*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 10-12, quando istituisce il binomio conservatori-tradizionalisti metropolitani liberali innovatori. Aner non è posizionabile fra i conservatori, eppure si pone chiaramente a difesa della unità della provincia catalana (a al massimo di una sua articolazione all'interno dei propri confini).

20 Facendo salvo il primo progetto di divisione provvisoria elaborata dalla commissione costituzionale nella primavera del 1812, in cui già emergono tutti i problemi della ridefinizione territoriale: dinanzi infatti ad una riduzione ipotizzata delle provincie a 21 (questo per lo meno secondo l'ipotesi di J. Burgueño, *Geografía política...*, p. 91) si sollevò l'opposizione dei rappresentanti di quelle che si venivano a trovare esclusi dal nuovo progetto. Nei fatti la versione finale del progetto non fa che confermare l'assetto sancito nel 1805 dalle riforme portate a termine dal Consejo de Hacienda.

21 A. Guaita, *División territorial y descentralización*, Madrid, INAP, 1975, pp. 38-44; A. M. Calero Amor, *La división provincial de 1833 – Bases y antecedentes*, Madrid, INAP, 1987, pp 24-30; in ogni caso il più completo rimane J. Burgueño, *Geografía política...*, pp 95-107

22 A nostro avviso risulta molto difficile inquadrare i deputati gaditani in categorie chiare se non rischiando di cadere in divisioni stereotipate e eccessivamente modellistiche, come ad esempio quella proposta da Varela Suanzes fra Conservatori, Liberali e Americani. Proprio riguardo al tema provinciale, anzi, questi

In ogni caso nella prima articolazione presentata da Bauzá si coglie proprio la volontà di trovare un compromesso che possa accontentare le diverse esigenze: il territorio venne infatti articolato in 44 territori, suddividendo però questo fra provincie di primo grado, provincie di secondo e provincie subalterne, queste ultime facenti parte di quelle di primo come entità sottoposte. Un'articolazione complessa in più gradi, pensata per riorganizzare il territorio mantenendo le peculiarità storiche dei Regni²³. La successiva trasmissione del progetto al Consiglio di Stato ne comportò una battuta d'arresto, dal momento che venne ritenuto eccessivamente approssimativo ed affrettato, non senza che prima venisse presa la decisione, in seno alla commissione esaminatrice, di sopprimere la tripartizione delle *gubernaciones* (questo il nome usato da Bauzá). In ogni caso i decreti derogatori della Costituzione di Fernando VII misero in sonno qualsiasi decisione sino alla restaurazione costituzionale del 20, data in cui si riaffidò l'incarico a Bauzá, affiancato da José Augustín de Larramendi, di elaborare un nuovo progetto di divisione territoriale, questa volta però in un più ampio quadro di respiro comprendente l'elaborazione di una mappa geografica della penisola²⁴.

Con il piano Bauzá-Larramendi ci si trova di fronte ad un progetto più elaborato e strutturato, per quanto permangano i forti limiti dovuti alla scarso sviluppo della cartografia (i lavori della suddetta commissione geografica furono rallentati proprio dalla necessità di porre rimedio alla “mostruosa” struttura provinciale esistente), nonché a una cronica carenza di mezzi e di personale qualificato²⁵. In ogni caso il cambio fu notevole: nove mesi di elaborazione del progetto (in precedenza si erano avute tre settimane), una lunga discussione in *Cortes*, nonché l'esperienza accumulata nella redazione dei progetti anteriori, dei quali, a pesare delle differenze, si mantennero alcuni caratteri, primo fra tutti la volontà di non sconvolgere le tradizioni storiche territoriali, volendo dunque traghettare

schieramenti si rimescolano. Ad esempio Aner, che si oppone a qualsiasi divisione che possa far smembrare i regni tradizionali (mentre è d'accordo con un eventuale riparto rispettoso delle antiche realtà, si veda a riguardo DSC 1-IX-1811, pp.1743-45), non è tacciabile di conservatorismo

23 A.M. Calero Amor, *La división provincial...* pp. 28-30; J. Burgueño, *Geografía política...* p. 101

24 *Ibidem*, pp. 117-120

25 Come evidenzia Burgueño in *Ibidem*, pp. 35 – 43 la unica cartografia complessiva del territorio spagnolo disponibile sino al 1857 fu quella redatta da Tomas Lopez nel 1804, criticata già da esperti coevi per i suoi errori e le sue imprecisioni, dovuti al poco tempo di elaborazione e ad una redazione fondata tutta su fonti indirette. Sul tema si veda, H. Saez Capel, *Geografía y matemáticas en la España del siglo XVIII*, Villasar del Mar, Oikos, 1982; A. López Gómez, C. Manso Porto, *Cartografía del siglo XVIII: Tomás López en la Real Academia de la Historia*, Madrid, Real Academia de la Historia, 2006

queste all'interno del rinnovato marco del governo politico della monarchia²⁶.

Senza addentrarsi nell'articolato basti qui ricordare come il progetto percorreva la strada della creazione di unità di dimensioni “medie”, prevedendo in un primo momento 48 provincie, passate ad essere 51 in seguito alle modifiche apportate dalla Commissione territoriale delle *Cortes*, e come, ad ogni passaggio, aumentasse l'importanza di fattori di carattere culturale e storico rispetto a quelli più strettamente uniformatori²⁷.

Anche in questo caso, però, il progetto non ebbe tempo di concretizzarsi: poco dopo infatti la sua entrata in vigore la restaurazione dell'assolutismo borbonico per mano francese pose fine per la seconda volta alla vigenza della costituzione di Cadice. Questo non suppose la fine dei progetti di riordino territoriale, un'esigenza questa che trascendeva i già labili steccati ideologici fra conservatori e progressisti, dato che ormai superato il Triennio costituzionale fu un personaggio come Calomarde, ministro di Giustizia e risolutissimo anti-liberale, che nel 1825 a porre all'ordine del giorno il problema. Sicuramente una grande molla fu quella economica: la ormai sempre più chiaramente definitiva perdita della parte più consistente dei domini ultraMarini aveva letteralmente affossato i conti: la riorganizzazione territoriale diveniva dunque un passaggio chiave per gestire meglio e più razionalmente l'erario pubblico²⁸. A ciò si aggiungeva anche un altro carattere, non meno importante: la Europa della Restaurazione dava esempi di come si potesse non solo mantenere i lasciti amministrativi napoleonici all'interno del quadro dottrinario politicamente accettabile del liberalismo dottrinario, ma di come ci fossero ampi margini di pensare una evoluzione di categorie amministrative in società che mantenevano caratteristiche socie-economiche e culturali con forti retaggi “pre-rivoluzionari”, senza per

26 A.M. Calero Amor, *La división provincial...* pp. 31-35; J. Burgueño, *Geografía política...* pp. 116 – 120; E. Orduña Rebollo, *Municipios y Provincias*, Madrid, CEPC, 2003, pp. 377-378

27 Senza voler sottovalutare gli altri cambi, probabilmente il più significativo è l'aver smembrato la prevista provincia vasca, mantenendo la tradizionale divisione in tre, in ogni caso a riguardo si veda J. Pérez Nuñez, “Las Diputaciones Provinciales de Vizcaya en el Trienio Liberal (1820-1823)” in *Euskal herriaren historiari buruzko biltzarra - Congreso de Historia de Euskal Herria - Congrés d'Histoire d'Euskal Herria - Conference on History of the Basque Country*, Vol. 4, 1988 p. 320; J. Burgueno, *Geografía política ...* p. 122,

28 Non si vuole con questo sostenere il paradigma della “tecnicità amministrativa” della riforma territoriale, sostenuto da Calomarde stesso e portato avanti da Burgos in seguito, per togliere a questa la sua caratura politica: semmai questo dimostra come Cadice non sia il punto di partenza di un teleologico processo di accentramento, quanto piuttosto uno degli snodi fondamentali di un mosaico storico-istituzionale fluido, in cui se è difficile individuare un fascio definito di rette passanti per questo, ci sembra a nostro avviso impossibile individuare un segmento (o meglio una semiretta) avente come punto iniziale la costituzione del 1812.

questo provocare fratture²⁹.

Molto interessante a riguardo è proprio la ricostruzione che Burgueño fa della elaborazione del piano Lamas-Larramendi, da lui rinvenuto e definito a ragione come l'anello di congiunzione fra i progetti del triennio e la mappa provinciale portata a completo perfezionamento da Javier de Burgos sotto la reggenza di Maria Cristina nel 1833³⁰. Un ritrovamento questo che ha permesso di sgretolare il mito del carattere rotturista e artificiale della riforma provinciale: il riparto in provincie portato a definitivo perfezionamento da Javier de Burgos nel 1833 (di cui ancora oggi comunemente porta il nome) è dunque ben lungi dall'essere una rottura sia con il passato a lui prossimo, essendo il coronamento di un percorso di riforma iniziato già a partire perlomeno dal Triennio liberale, sia con il passato più remoto, dato il rispetto che sia il piano Lamas-Larramendi che la definitiva sistemazione di Burgos hanno dei confini storici e della tradizione. Tutti caratteri questi che fanno della tutt'oggi vigente divisione provinciale una parente quantomeno controversa del geometrico Dipartimento francese.³¹

Se torniamo dunque al problema che ci si è posto all'inizio di questo paragrafo la linea tracciata da Colmeiro parrebbe essere la più aderente ai fatti storici: la mappa provinciale non taglia con il passato, anzi mantiene una continuità con questo in senso tradizionalista. Sin qui tutto chiaro, il problema è che il nostro autore si è detto che da un chiaro giudizio di valore: un'occasione mancata per rispetto delle realtà tradizionali locali.

Qui sta il punto: quanto effettivamente si volesse e si potesse spazzare via il passato partendo da un *continuum* di riforme territoriali che, dal primo piano di Bauza del 1813 sino a quello di Burgos del 1833, non solo non mise in discussione il legame con le antiche tradizioni territoriali, ma che anzi nell'avanzare dei progetti sempre più si approssimò a queste ed in una sempre maggiore misura cerca stabilità proprio nella continuità³².

29 A questo riguardo di grande interesse sono le riforme che si sviluppano, ad esempio, nell'area austriaca e tedesca, facendo riferimento per quest'ultima specialmente ad una realtà in costante trasformazione e transizione come quella prussiana. Si vedano le considerazioni nella terza parte del presente capitolo.

30 La ricostruzione dei diversi passaggi è illustrata con dovizia di dettagli e fonti nel già molto citato lavoro di Burgueño, *Geografía política...* pp. 139-148

31 Sul tema, focalizzandosi però principalmente sugli istituti della provincia, si ha il classico lavoro di E. García de Enterría, *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1978, che in parte già mette in evidenza le discontinuità fra la figura del Prefetto e quella del *Gobernador Civil*. Questo tema venne inseguito sviluppato da S. Martín Retortillo nel già citato articolo, "En torno a la organización provincial", in *Revista de administración pública*, N° 93, 1980, pp. 7-28, sviluppando una serie di confronti puntuali fra *prefecto-gobernador, consejo-Diputación, departamento-provincia*.

32 Altra cosa è che il pensiero di Javier de Burgos fosse connotato da una tensione principalmente amministrativa, come dimostra la sua principale creatura, il subdelegato di fomento, e la sua repulsione

Non risulta dunque strano che negli anni immediatamente successivi all'istituzione della provincia non solo le periferie non si fossero opposte, ma che anzi si ritenessero soddisfatte, visto il mantenimento delle proprie demarcazioni tradizionali nella sostanza. Semmai furono i fautori della centralizzazione a uniformità a sollevare parecchie obiezioni: personaggi come Silvela e Fermín Caballero mossero durissime critiche al *mapa* di Burgos. Proprio a partire da questi iniziò a crearsi l'idea dell'occasione mancata, della possibilità di tagliare con *fueros* e *provincianismo*, di costruire uno spirito di Nazione unico ed uniforme³³.

A ciò bisogna aggiungere un altro fattore, vale a dire la presunta provvisorietà della riforma: i ripetuti attacchi nei confronti del nuovo disegno territoriale provinciale furono difatti la spia più evidente di una mancanza di chiara definizione legale dello statuto provinciale che ebbe come conseguenza quella di considerare la struttura provinciale delineata come solo un gradino intermedio da perfezionare, pena il fracasso dei progetti avviati. Lungo tutta la seconda metà del XIX secolo si susseguirono piani di riforma territoriale della provincia, quasi come un mantra ossessivo, senza che nessuno giungesse a termine.

Di fatto dunque la divisione del 1833, figlia di un processo che senza soluzioni di continuità si sviluppò in un arco di vent'anni, divenne una “definitiva divisione provvisoria”, sempre vista come imperfetta e migliorabile, una specie di lavoro non finito che, proprio nel suo momento culminante sotto Cánovas, iniziò a venire messa in discussione nella sua essenza da una parte della classe dirigente³⁴.

Non bisogna stupirsi di ciò, dal momento che sembra si sia chiarito come la progettazione

nei confronti della Diputación, considerata una zavorra alla efficienza amministrativa. Nei fatti la riforma “di Burgos” era distante dal pensiero del suo estensore, di cui abbiamo una testimonianza in *Las Ideas de Administración*, Madrid, 1841 (edito in *Las ideas de la administración de Javier de Burgos*, a cura di Roca Roca, Eduardo, Alcalá de Henares, 1984)

33 Silvela sottolineò difatti come sarebbe stata necessaria “Una división territorial que, en lugar de repartir los antiguos reinos en provincias, hubiese procurado formarlas tomando terreno de unos y otros; una nomenclatura nueva que hiciese olvidar poco a poco la antigua...” (la citazione del testo è tratta da *Ibidem*, p. 22.)

34 A partire dal 1840 sino alla fine del XIX secolo si possono contare nove dichiarazioni espresse in real decreti, real ordini o leggi riguardo alla necessità di revisione della divisione provinciale territoriale. In ogni caso solo a partire dal 1863 (ley 25 septiembre sobre el régimen provincial, pubblicata in la G.M. il 27 settembre 1863) si sanzione come “definitiva pero sottoponibile a revisione” la divisione del 1833. Da questo computo rimangono ovviamente fuori i progetti e le istanze presentate da singoli parlamentari, nonché i diversi progetti di possibile “regionalizzazione” (sui quali si tornerà più avanti). Riguardo al tema della provvisorietà della divisione di Burgos si veda Guaita, *División territorial y...*, pp. 62-65, Morell Ocaña, *El régimen Local...*, pp. 670-671, Orduña Rebollo, *Municipios y provincias...*, p. 406

territoriale di cui Burgos divenne l'ultimo estensore non era stata pensata in un contesto di riforma pensata ai puri fini organizzativi ed amministrativi, anzi: l'importanza della riforma territoriale faceva tutt'uno con la riforma costituzionale³⁵. Si può anzi affermare come proprio attraverso la creazione di una nuova territorialità, ancorata alla antiche libertà del regno, si volesse veicolare il messaggio di una nuova costituzionalità fondata sulla continuità delle leggi della monarchia.

Quello che è certo è che in sé la divisione provinciale, per come viene concepita, non conteneva né una tensione accentratrice né una decentralizzante. Vi si trovava certo sul piano organizzativo una volontà di razionalizzazione, ma che non andava oltre in molti aspetti le concezioni di buona gestione di polizia di cui il Settecento si era fatto portatore.

Se dunque è facile concordare con Calero Amor quando sottolinea come non si possa attribuire alla divisione provinciale in quanto tale un particolare peso nella nascita delle rivendicazioni regionalistiche e nazionalistiche successive³⁶, non ritengo particolarmente condivisibile la conclusione che i riformatori cercassero una posizione conciliante con il provincialismo solo per non urtarne la sensibilità: tanto il liberalismo che il conservatorismo furono caratterizzati da una forte carica di tradizionalismo e storicismo³⁷. Non bisogna inoltre dimenticare come le convulse vicende del carlismo se da un lato portarono a fare del liberalismo centralizzatore una bandiera dell'amministrazione *Cristina* proprio in quanto elemento discriminante rispetto al tradizionalismo del pretendente Carlo, dall'altra dimostrarono tutta la strumentalità del dibattito decentramento-accentramento.

In ultimo non si può inoltre ignorare come la definitiva accettazione nei fatti della mappa provinciale a partire dagli anni 40 sancisca la definitiva permanenza di quei territori forali che, con il *Convenio* di Vergara, caratterizzeranno profondamente la struttura geografico-amministrativa spagnola. Per quanto infatti si potesse vedere nelle provincie basche un residuo di antiche istituzioni poco a poco inglobate nella macchina amministrativa, l'esistenza di questa peculiarità in uno schema che faceva perno fondamentalmente sul concetto di uniformità sostanziale (lo stesso Colmeiro parla di ciò, fra gli altri, di questo

35 Burgueño, J, *Geografía política de...*, pp. 164-166

36 Calero Amor, *División provincial...*, pp. 81-83. Per tutto ciò che riguarda la tematica del regionalismo e del federalismo nel XIX secolo si rimanda secondo capitolo di questo lavoro

37 Lo stesso Fermín Caballero, quando portò avanti il suo progetto di riforma territoriale, naufragato definitivamente nel 1849, usò toni non tanto radicali nei confronti dei confini storici e del provincialismo. Sul tema, J. Burgueño, "Fermín Caballero y el proyecto de División Provincial de 1842", in *Boletín de la Real Academia de la Historia*, Tomo 192, Cuaderno 1, 1995, pp. 119-142

concetto), minava alle fondamenta la tenuta ideale di uno schema amministrativo alla francese. E poco importa che la ambigua redazione degli articoli di Vergara portasse a letture ambivalenti: lo stesso fatto che le *Diputaciones* si ritenessero autorizzate a trattare sul piano di rappresentanza politica dei territori forali, appellandosi alla difesa di diritti anteriori al costituzionalismo positivo, dimostra quanto poco quadricolato fosse l'assetto territoriale spagnolo.

Torniamo dunque all'inizio di questa sezione, e riconsideriamo la questione: chi fra Azcárate e Colmeiro sta fotografando più fedelmente la realtà amministrativa dell'ottocento spagnolo? La risposta continua ad essere entrambi: se infatti è vero che la nuova mappa territoriale spagnola non solo non distrugge la storia territoriale precedente, ma anzi da essa e con essa si viene poco a poco consolidando, pur in un lungo piano di incertezza normativa, così è altrettanto vero che la mancata strutturazione di un vero ed efficiente apparato amministrativo di ispirazione liberale porterà paradossalmente la macchina di gestione della monarchia ispanica ad apparire oppressiva. E non perché in se lo fosse, ma solo perché non riesce a soddisfare le aspirazioni di una società dell'ultimo quarto di secolo sempre più in cambiamento, si sta mostrando sempre più solo come lo strumento di gestione di quei corpi tradizionali che, al potere, più che amministrare uno Stato, si autogestiscono. Cercheremo di vederlo meglio nei paragrafi che seguiranno.

I-2: La Provincia come corpo d'amministrazione

“Corporación. Cuerpo, Comunidad o Sociedad. No puede haber más corporaciones que las permitidas por la ley, y cada una tiene su nombre particular o adjetivo que distingue unas de otras.”

La definizione riportata è data nel 1870 da Martínez Alcubilla nella seconda edizione del suo *Diccionario administrativo*³⁸. Poche parole, molto sintetiche, con una semplice, ma significativa postilla sulla esclusiva possibilità che sia la legge a autorizzare la loro

38 M. Martínez Alcubilla, *Diccionario de la administración española, peninsular y ultraMarina : compilación ilustrada de la novísima legislación en todos los ramos de la administración pública*, Madrid, Imprenta de la Vedova é Hijas de A. Peñuelas, 1868-1870 p. 389

esistenza³⁹. A conclusione della voce vengono posti i riferimenti ad alcuni dei diversi termini a cui si può riferire il vocabolo *Corporación*. Un breve elenco, significativo per la sua eterogeneità: l'una accanto all'altra si trovano *Confradías*, *Ayuntamientos*, *Consejo de Estado* e, fra le altre, *Diputaciones provinciales*. Per quel che riguarda il tema di nostro interesse sembrerebbe dunque chiaro che a partire dal secondo terzo dell'Ottocento le *Diputaciones* venissero considerate come delle corporazioni determinate dalla legge “encargadas de la administración civil y económica propia y exclusiva de las provincias con sujeción a las leyes⁴⁰”. Si sarebbe trattato dunque di un'ente intermedio dell'amministrazione, un assistente collegiale del *Gobernador civil* (suo presidente⁴¹) nella

39 Una esigenza dunque di sottomissione all'ambito del diritto positivo codificato che rimarca ancora una volta la ricerca, per lo meno sul piano teorico, di una certezza e di una codificazione dell'ambito amministrativo. Si veda a riguardo A. Gallego Anabitarte, *Administración y jueces – Gubernativo y contencioso: reflexiones sobre el antiguo régimen y el estado constitucional, y los fundamentos del derecho administrativo español*, Madrid, Instituto de estudios administrativos, 1971, di grande interesse

40 Non è obbiettivo di questo paragrafo fare una ricostruzione sistematica dell'amministrazione provinciale in generale e delle diputaciones in particolare. Il tema peraltro è stato affrontato in diverse monografie ed ampi articoli da autorevoli autori. Fra le altre, fondamentali S. Martín Retortillo, E. Argullol, *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica (1812 - 1931)*, Alfaguara, Madrid, 1973; A. Guaita Martorell, *División territorial y descentralización*, INAL, Madrid, 1975; Gonzales Marinas, “La provincia en España: apunte histórico-jurídico”, in *International Review of administrative sciences*, vol. 43, n 3, 1977. Classico sull'argomento M. Santana Molina, *La Diputación provincial en la España decimonónica*, Tesis doctoral, Universidad de Alicante, 1986 (pubblicata nel 1989 presso l'INAP con il medesimo titolo); L. Morell Ocaña, *Las provincias* in *Tratado de derecho local*, vol. I, Civitas, Madrid, 1991 (in particolare p. 675-676 in cui l'autore accenna al problema: “Es ahora, en efecto, cuando las Diputaciones pasan, de ser consideradas Cuerpos a Corporaciones. Es difícil conferir una cierta exactitud, un determinado significado jurídico, a una y otra expresiones a lo largo de la primera mitad del siglo XIX. Pero, evidentemente, el tránsito desde una a otra calificación pone de relieve una clara sustantivación de las Diputaciones Provinciales.” e pp. 735-761, lez. XXII, *Gobierno y administración de la provincia en cuanto entidad local. Evolución y derecho vigente*). In ogni caso, oltre a rimandare alla bibliografia finale ed alle note successive, per una attenta analisi della storiografia amministrativa in Spagna degli ultimi anni, F. Martínez Pérez, *La historiografía de las instituciones administrativas en España (siglos XIX-XX)*, in *Histor*, n. 16 a. 2004 (in particolare sul tema pp. 11-12)

41 Questo perlomeno sino alla legge provinciale del 1863 (ley 25 de septiembre 1863 en G.M., a.CCII n. 270), in cui viene espressamente introdotta la figura del presidente della *Diputación* (in realtà già nella legge del 1845 si parla di un presidente della *Diputación* quando venisse a mancare il *Gobernador civil*, senza però che sia definito chiaramente). Una presidenza caratterizzata però da un fatto curioso: se effettivamente l'art. 37 del titolo III della detta legge afferma espressamente tra i doveri della *Diputación* appena costituita quella dell'elezione di un presidente fra i propri membri, la stessa all'articolo immediatamente precedente attribuisce la presidenza allo stesso *Gobernador civil*, quando presente. Questa sorta di doppia presidenza, o meglio di doppio regime scompare esclusivamente nella legislazione della Gloriosa nel 1870, in cui al *Gobernador* spetta solo la presidenza della *Comisión provincial*. In ogni caso questa doppia presenza verrà meglio codificata nella restaurazione, in cui appare piuttosto chiaro già nella legge del 1877 ma soprattutto nella legge provinciale del 1882) il ruolo di presidenza del *Gobernador civil* viene esercitato in quanto vertice gerarchico dell'amministrazione centrale a livello locale. Sembrerebbe dunque che la legislazione arrivi a fine secolo a sancire definitivamente quel carattere bifronte della *Diputación* proprio nell'incarico di presidenza. Essa infatti in quanti corporazione locale viene presieduta da un suo membro interno specificamente designato (il presidente appunto), mentre in quanto svolge le funzioni di ente gerarchico amministrativo può essere presieduta dal

piramide dell'amministrazione, rivestito di alcune funzioni locali, inerenti alla gestione economica degli interessi delle municipalità a loro sottoposte⁴². In questo schema, apparentemente semplice e coerente un problema di fondo, però, permane: definire il concetto di corporazione. La succinta definizione poc'anzi riportata si limita ad assimilare il termine alla nozione di corpo o società, copiando di fatto la voce che già nell'edizione del 1822 (prima in cui il termine fa la sua apparizione) il *Diccionario de la lengua castellana* riportava. Una trasposizione in cui si perdettero però alcuni elementi interessanti: in primo luogo nella citata edizione del *Diccionario* (ma ancora in edizioni successive) si sottolineava la recente introduzione della voce nel dizionario. In secondo luogo, si assimilava il termine ai termini latini di *solidatium* o *collegium*⁴³.

Partiamo dal primo elemento, ovvero il termine come neologismo. La questione potrebbe sembrare più un problema di evoluzione linguistica che di storia istituzionale: eppure, a nostro avviso, l'uso e la assimilazione di un nuovo termine nel panorama linguistico può essere la spia dell'assimilazione di nuovi paradigmi giuridico-culturali. Se da un lato infatti il modello dei consigli provinciali della prima fase della rivoluzione francese già introdusse il concetto di assemblee locali dedite alla gestione dell'amministrazione dipartimentale, fu però nell'area tedesco-imperiale dove le riforme giuseppine in Austria prima e steiniane poi in Prussia vennero a delineare due modelli diversi, in cui però si ritrovava come comune fondamento la assemblea come corporazione dei proprietari interessati alla gestione della cosa pubblica nell'ambito locale⁴⁴. Una spia che pone in evidenza come la novità e l'uso del termine vada di pari passo all'elaborazione di un concetto di partecipazione della dimensione fortemente legato al mondo tradizionale del *Cuerpo*, in decisa controtendenza al modello rotturista che avrebbe delineato il sistema dipartimentale-prefettizio napoleonico. Un contesto questo che permette una migliore comprensione di come si

Gobernador, che viene anche a tenere per questo motivo diritto di voto. Altro problema è determinare quanto l'esistenza del consiglio provinciale (che dalla sua istituzione viene sempre presieduto dal *Gobernador*) porti la *Diputación* a perdere il ruolo di consiglio ausiliario del superiore gerarchico dell'amministrazione periferica. Sul'evoluzione della figura del *Gobernador civil* si vedano, fra i molti, Ministerio del Interior (a cura di), *El gobernador civil en la política y en la administración de la España contemporánea*, Madrid, Ministerio del Interior, 1997; A. Cajal Valero, *El gobernador civil y el estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999

42 Per una esposizione sistematica dell'evoluzione delle competenze delle diputaciones nell'Ottocento si veda M. Santana Molina, *La Diputación...* pp. 406-471 e M. Ocaña, "La provincia en el segundo tercio del siglo XIX: su concepción como ámbito de articulación del centro político y la sociedad periférica", in *Revista de Administración Pública*, n. 114, 1987 pp. 32-92 (in part. pp. 77 y ss)

dipani nel corso del diciannovesimo secolo il problema di cosa sia la Provincia nella struttura generale della monarchia e di come progressivamente si venga a strutturare ed emancipare una propria forma di rappresentanza nel suo organo gestore, la *Diputación*.

Ma andiamo con ordine: si è detto “cuerpo”. La prima definizione nell'accezione politica che si trova sempre nell'edizione del 1852 sempre nel *Diccionario de la lengua castellana* è “El agregado de personas que forman un pueblo, república o comunidad. *Colegium, solidatum*”⁴⁵. Il riferimento etimologico alla terminologia latina fra cuerpo e *Corporación* coincide, e con esso dunque il campo semantico che viene ad attribuirsi ai due termini. E non perché i due concetti siano coincidenti: il problema è che il neologismo corporazione viene solo poco a poco a prendere una propria sostanzialità. Proprio per questo risulta essere necessaria l'assimilazione ad un termine come quello di corpo. Un termine questo, altamente problematico, in quanto connotato da una grande pluralità di significati: ben noto al lessico politico dell'Antico Regime, il corpo può essere una delle parti che compone la monarchia sia essa un ceto, un'arte o una “Universitas”. Ma corpo può essere anche un corpo politico, o meglio il corpo politico della Nazione. Non si tratta dunque solo di un problema di definizione linguistica: al di là infatti dei poteri attribuiti dalla legislazione il problema era di chiarire cosa fosse la *Diputación* come *Corporación*, quanto la sua esistenza di corpo fosse politica, quanto contenesse questa assemblea in sé un proprio potenziale ruolo rappresentativo della provincia⁴⁶. Non si può infatti ignorare come il caso delle province forali, se da un lato rappresentava un unicum limitato alla realtà delle *vascongadas*, dava un'idea molto chiara di cosa significasse la prospettiva di una *Diputación* con una volontà politica, e di come queste istanze prendessero forma a partire

43 Ancora nell'edizione del 1852 del RDLC, p. 192 la parola viene definita come “voz modernamente introducida”

44 Del caso prussiano si parlerà nel prossimo sottocapitolo. Fin da subito per considerazioni in area ispanica sul tema si vedano il classico lavoro di J.L. Mijares Gavito, *El Baron Vom Stein y la formación del régimen municipal moderno en Alemania*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1965, e J. Garcia Fernández, *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, INAP, 1983, pp. 121-145

45 RDLC, edizione 1852, p. 207

46 Sul tema imprescindibili i contributi di C. Muñoz de Bustillo, “Asturias, Cuerpo de Provincia. - De la Corporación provincial en la Castilla Moderna”, in *Anuario de Historia del Derecho español*, 1992, pp. 355 – 475 e “De Corporación a Constitución: Asturias en España”, in *Anuario de Historia del Derecho español*, a. 1995, pp. 321- 403. Più recentemente, focalizzando temi già sviluppati in *Revolución de la nación: orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Boletín Oficial del Estado, 2000 il contributo di J. M. Portillo Valdés, “Cuerpo de nación, pueblo soberano: la representación política en la crisis de la monarquía hispana”, in *Ayer*, N° 61, 2006, pp. 47-76

dalla difesa di antichi privilegi, non tanto dalla affermazione di nuove libertà o di nuovi scenari autonomisti e nazionali⁴⁷.

Su tutto ciò è necessario innestare un altro nodo problematico, il quale complica ulteriormente la questione: da chi è composta la corporazione? E inoltre è solo una la corporazione?

Un problema di non facile soluzione: la qualifica di *Cuerpo* prima e di *Corporación* dopo venne difatti data alla *Diputación*, la quale però risulta essere l'organo gestore di un'altra Corporazione, quella della provincia in senso territoriale. Se infatti vediamo come venne progressivamente a delinearsi la definizione della unità territoriale provinciale nel corso dell'ottocento, possiamo osservare come questa venisse configurandosi secondo uno schema dal basso, in cui il territorio provinciale si definisce a partire dalla riunione dei diversi confini municipali, sino a delinearsi nella legge (progressista) del 1868 come “suma y agregación” dei diversi municipi⁴⁸.

In un modo o nell'altro il concetto di corporativismo che sottostà a tutta la evoluzione del soggetto provincia (vuoi come unità territoriale-amministrativa, vuoi come organo gestore elettivo) rimane dunque legato al concetto di territorio e della sua unione: come infatti la provincia è la riunione dei municipi (dei quali però allo stesso tempo è il superiore gerarchico), così la *Diputación* è la Corporazione dei proprietari (o perlomeno dei residenti contribuenti). Questo però complica ulteriormente il problema se si vuole considerarla solo un organo amministrativo: se la *Diputación* è una *Corporación* dei proprietari residenti

47 La letteratura sul tema è vasta: oltre ai diversi lavori di Portillo Valdes sul tema, interessanti contributi sono fra i molti Mina Apat, María Cruz, “Ideología, Fueros y Modernización: La metamorfosis del Fuero. II: siglos XIX y XX”, in *Historia contemporánea*, n. 4, 1990, pp. 89-106. Agirreazkuenaga Zigorraga, “Las oportunidades de construcción del Estado liberal español: la “España Foral” in Ayer, N° 35, 1999, pp. 121-146. Di recente pubblicazione una raccolta di diversi saggi di grande interesse: A. Cajal Valero, L. Castells Arteche, (ed.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2009

48 Anche difatti riconoscendo la provincia come un fatto giuridico e territoriale in sé esistente, vuoi per tradizione, vuoi per istituzione dall'alto, il problema persiste in tutta la sua complessità: per quanto molti commentaristi tendano a minimizzare (Ocaña, Guaita, Rebollo, per citarne alcuni, mentre in parte in controtendenza Anabitarte in “España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica”, Ayer, N° 1, 1991, pp. 125-166), il problema di applicare uno schema amministrativo piramidale classico al caso iberico, per quanto caricato di eccezioni, esiste. La provincia infatti si verrebbe a comporre a partire da quegli stessi organi di cui dovrebbe essere il superiore gerarchico. Un problema che sarebbe relativo in un sistema di amministrazione “orizzontale” allo stile anglosassone, rimasto tale per lo meno sino alla seconda metà del XX secolo (sul tema classico B. Keith-Lucas, *Historia del régimen local inglés en el siglo XX*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980. Per la contrapposizione delle distinte mentalità giuridiche, sempre di grande interesse v. Mirjan R. Damaška, *I volti della giustizia e del potere : analisi comparatistica del processo*, Bologna, Il Mulino, 1991).

della provincia significa che ne è anche un corpo rappresentativo, però l'essere un organo supervisore degli *Ayuntamientos* significherebbe che i deputati provinciali, ovvero gli eleggibili, sono anche parte di un organo dell'amministrazione centrale. Si entrerebbe dunque in una spirale difficilmente spezzabile, in cui la volontà di dividere chiaramente il piano amministrativo da quello politico si scontra con la origine stessa delle *Diputaciones*⁴⁹.

Queste contraddizioni si creano dunque all'ora di applicare una rigida divisione di campi fra politico ed amministrativo, un modello questo però che, applicato al periodo gaditano, crea non poche schizofrenie: secondo difatti questa corrente interpretativa si giustificerebbe l'esistenza di un'assemblea di residenti e proprietari come una soluzione dettata dalla migliore gestione economica, in quanto solo i contribuenti (soprattutto se legati alla proprietà fondiaria) potevano conoscere i veri bisogni del loro territorio. Allo stesso tempo però si sarebbe voluto fare di questo corpo una sorta di consiglio dell'*Jefe político*, proprio per impedire che potesse in qualche modo divenire anche un'assemblea politica. In altri termini Cadice sarebbe stata la culla di un sistema amministrativo gerarchizzato sviluppatosi lungo l'intero percorso del secolo XIX⁵⁰. Senza addentrarsi nel tema del

49 I. Ramos Vázquez, "Sobre la naturaleza jurídica de las diputaciones provinciales (1812-1845)", in *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, N° 12, 2003, pp. 481-528

50 Questa ricostruzione teleologica degli eventi ebbe una grande fortuna già in tempi precoci: basti pensare alla esposizione classica di Posada in *Evolución legislativa del Régimen local en España*. Chiudendo difatti la ricostruzione del regime locale gaditano il maestro ovientense afferma (p. 102): "Nos hemos detenido especialmente a exponer la obra realizada por las Cortes de Cádiz en la reconstitución del régimen local: 1. por ser la iniciación de un proceso que va a continuarse siguiendo en general, la misma orientación, y por representar aquella, con la Constitución entera, el paso quizá principal del antiguo régimen al régimen nuevo; 2., porque estimamos que en la obra de las Cortes está como prefigurado el régimen local que va a desarrollarse durante el período constitucional, con las atenuaciones y oscilaciones que entrañan las leyes municipales y provinciales ulteriores." Bisogna però riconoscere come Posada mettesse ben in evidenza come la sua ricostruzione si limitasse alla ricostruzione *legislativa*, vale a dire *formale* del regime locale, un aspetto questo su cui torneremo nel secondo capitolo. Nei fatti però questa lettura ha avuto un grande successo, anche in opere più recenti, senza questa sensibilità nella distinzione dei piani. Fra i molti Tusell nel suo *La reforma de la administración local en España: 1900-1936*, Madrid, INAP, 1973, segue e cita dichiaratamente Posada: "Pretendiendo esquematizar al máximo se puede decir que el período constitucional abierto en 1812 si por algo se puede caracterizar es precisamente por su tendencia marcadísima a la centralización. Ya las Cortes de Cádiz habían pretendido «restaurar el antiguo espíritu (municipal), aunque haya sido en otros moldes y con filosofía de otro alcance». Estos moldes y esta filosofía suponían en última instancia una adulteración de los principios autonómicos de carácter histórico" (p. 29). Negli stessi anni Guaita, che sul suo articolo dedicato al "Concepto de provincia" (in *División territorial y descentralización*, Madrid, INAP, 1975, pp. 203 - 227) affermi come "Antes de entrar propiamente en materia, quisiera, por último, recordar - recordar digo, porque es perfectamente conocido- que las modernas Provincias españolas nacen con la Constitución de Cádiz, en 1812; por supuesto que ya con anterioridad, en el llamado "antiguo régimen", se empleó la palabra, se designó con ella a algunos territorios, pero el cambio de rumbo impreso a la evolución de nuestro Derecho público a partir de 1812 permite, e incluso aconseja, prescindir de las Provincias

significato di “gestione economica”, che com'è noto nel lessico di Antico regime aveva un significato ampio, assorbente al suo interno una dimensione che andava molto più in là della gestione finanziaria, sono gli stessi dibattiti della commissione costituzionale, spesso posti a fondamento della lettura che fa di Cadice il punto di partenza della costruzione dello Stato liberale amministrativo contemporaneo, che dimostrano la debolezza di una interpretazione che più che voler leggere il passato nella sua dimensione vuole applicarvi un futuro noto solo allo storico, ma non ai protagonisti coinvolti.⁵¹ Per quanto difatti all'ora di discutere dell'organizzazione territoriale la commissione costituzionale sottolineasse più volte come le funzioni di governo e rappresentanza politica risiedessero nella Nazione e nelle sue *Cortes*, pena il rischio di una deriva federalista, le stesse posizioni teoriche che giustificano l'esistenza dei corpi di rappresentanza provinciale vanno in una direzione ben diversa rispetto al puro valore amministrativo delle *Diputaciones*⁵². Le motivazioni addotte dalla commissione per l'estensione a tutta la monarchia della *Diputación* mostrano il fianco più debole di tutta la costruzione ideologica della apoliticità delle assemblee provinciali: pensare difatti che affermando la limitazione all'ambito della “prosperità” delle funzioni dei nuovi corpi provinciali si volesse ucciderne il loro ruolo di istanza politica strideva molto con la giustificazione storicista della loro istituzione, visto che l'estensione delle antiche libertà e rappresentanze a tutta la monarchia ne affermava il valore e la caratura politica.⁵³

Detto in altre parole allo stesso momento in cui si rimarcava l'unicità del soggetto nazionale, si istituivano corpi che riproducevano su scala allargata ed uniforme i privilegi secolari di alcune provincie, carichi di una dimensione politica che andava ben oltre quella

anteriores a aquel año. (p. 205). Una visione rotturista che fa di Cadice una sorta di *discrimen* rispetto al passato che ancora recentemente Orduña Rebollo ha fatto propria parlando della nascita della *Diputación* in Cadice: “La tradición histórica española de la provincia como espacio territorial se pierde ante la *Diputación*, que es su órgano de gobierno y administración. En ella encontraremos una clara inspiración francesa, aunque el término hubiese sido utilizado con anterioridad referido a un concepto existente en las antiguas *Cortes*. Sin embargo, la institución creada por los Diputados de Cádiz en los debates constitucionales adopta el modelo del Consejo General del Departamento existente en Francia.” (in *Municipios y Provincias*, Madrid, CEPC, 2003, p. 320).

51 Imprescindibile sul tema J. M. Portillo Valdés, “Nación política y territorio económico: El primer modelo provincial español (1812)”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 12, 1995, pp. 247-278

52 v. nota 45

53 *Discurso preliminar leído en las Cortes*. Come si è già accennato pocanzi in nota 48, anche all'interno delle letture comunque rotturiste di Cadice, quale quella di Anabitarte, si cercò di trovare una visione che resolvesse meglio queste apparenti contraddizioni fra il dettato teorico e quello pratico. Sul tema un recente articolo di J. Pérez Núñez, “Acerca del gobierno y administración territorial en el régimen constitucional gaditano.”, in *Revista de estudios políticos*, N° 144, 2009, pp. 143-165

della pura amministrazione. Beninteso non ci si trova di fronte a un unicum dell'area ispanica: come si vedrà nei paragrafi successivi di questo capitolo il passaggio dal privilegio al diritto costituzionalmente codificato e riconosciuto appartiene alla cultura costituzionale dell'epoca, specie a quella di area anglosassone. Il problema qui semmai è che si istituzionalizzava una forma di difesa della libertà in cui di fatto i corpi locali possono mettere in discussione il corpo nazionale, quando la voce ufficiale della commissione sembrava voler affermare il contrario⁵⁴.

L'insieme di questi nodi problematici obbliga ad aprire una parentesi sull'argomento, a dir poco spinoso, di quanto effettivamente la società spagnola del XIX secolo conosca un cambiamento da società corporata a società di liberale e ancora di come possano convivere queste due realtà, almeno teoricamente contrapposte.

Un problema questo che non permette semplificazioni, né sicuramente può essere risolto in poche parole o in un breve *escursus*, dato che un'analisi approfondita ed esaustiva di questo tema richiederebbe un previo approfondimento di categorie tanto vaste come quelle di Nazione, o controverse come il concetto di Classe⁵⁵. In ogni caso anche volendo limitare la questione al ruolo che avesse il concetto di corpo nella definizione e sviluppo della provincia come corporazione politica nel più ampio contesto costituzionale la questione risulta di non semplice soluzione. Un fatto però questo che non autorizza ad esimersi dal chiedersi sino a che punto la trasformazione e l'effettiva consolidazione di un corpo nazionale abbia luogo nella Spagna del XIX secolo e quanto, invece, permanga una società strutturata in corpi i quali, per quanto inseriti e codificati nella nuova legalità costituzionale positiva e liberale, continuano a muoversi in un universo fatto di logiche di privilegio ed esenzione, diametralmente opposto a quello che sarebbe lo spirito uniformatore che le riforme amministrative supposte da Javier de Burgos e dai suoi continuatori avevano in mente⁵⁶.

Vista dunque la complessità del tema ed il poco spazio a disposizione sembra utile ricorrere ad un testimone d'eccezione, a quello che venne e viene considerato uno dei padri

54 Su tutti qui Portillo Valdes, *Revolución de Nación...*, pp. 462-493

55 Molto ben costruita sul tema la voce *Clase* da J. Francisco Fuentes in *Diccionario político y social del siglo XIX español*, Madrid, Alianza, 2002, pp. 156 - 161

56 Da qui dunque ben si capisce la frontale opposizione che questi oppose al ritorno delle *Diputaciones* come organismi provinciali. Sul tema si leggano le stesse parole di Burgos in *Las Ideas de Administración*, Madrid, 1841 (edito in *Las ideas de la administración de Javier de Burgos*, a cura di Roca Roca, Eduardo, Alcalá de Henares, INAP, 1987), spec. pp. 152-170

della scienza amministrativa spagnola della Spagna ottocentesca. Il riferimento è a Posada Herrera, il quale ci “parla” attraverso le sue *Lecciones de administración* del 1845⁵⁷.

Nel vasto corpo di corsi trascritti che ci è giunto il noto amministrativista toccò i più diversi temi inerenti alla amministrazione locale e centrale, cercando proprio di definire ed emancipare della sfera del diritto pubblico quella del diritto amministrativo⁵⁸. Tutto ciò proprio nella epoca in cui il “moderantismo” volle portare avanti quella amministrativizzazione della Monarchia che toccò il suo culmine con la legislazione del 1845.

Nelle *Lecciones* vengono affrontati i temi più disparati, da quelli di carattere più modellistico sino alla giurisprudenza pratica dei diversi settori amministrativi, mostrando una chiara preferenza per un modello accentrato latamente francese. Tuttavia questo non impedisce una visione critica nei confronti del sistema di ispirazione dipartimentale, sottolineando i limiti questa opzione e rifuggendo in ogni caso scelte e modelli estremi.

Una posizione prudente, che rispecchiava la coscienza di una fragilità e teorica e pratica dello sviluppo della scienza dell'amministrazione nella penisola⁵⁹; una impostazione che trova perfetto riscontro proprio nelle lezioni dedicate alla *Diputación* ed alle sue funzioni: parlando della controversa istituzione “objecto de censura para unos y motivo de elogios para otros” riespone una serie di tematiche classiche, già viste nei suoi tratti generali, quali l'importanza della *Diputación* come organo economico, la necessità che questa sia composta da persone che conoscano la realtà locale senza però attribuzioni politiche dalle derivate federalistiche.⁶⁰ Lo schema di riferimento fu nel fondo quello della commissione costituzionale gaditana, alla luce però dei decreti di Javier de Burgos e della lezione del moderantismo. La posizione di Posada Herrera non fu però (al contrario per esempio di quello che una decina di anni prima sosteneva lo stesso de Burgos) di ripudio nei confronti

57 Posada Herrera, *Lecciones de administración; trasladadas por sus discípulos D. J. Antonio de Rascón, D. Francisco de Paula Madrazo y D. Juan Pérez Calvo*, Madrid, Establecimiento tipográfico, calle del Sordo, 1845 (qui si usa la ristampa realizzata dall'Inap nel 1988, con saggio introduttivo di E. Roca Roca). Sul tema si veda F. Sosa Wagner, “Posada Herrera”, in *Revista de administración pública*, N° 142, 1997, pp. 7-52; J. Rodríguez-Arana Muñoz, *Posada Herrera y los orígenes del derecho administrativo español*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001

58 *Ibidem*, pp.49-50

59 Sul tema, F. Martínez Pérez, “De la pluralidad de los fueros al fuero de la administración” e J. R. Fernandez Torres, “La formación histórica de la justicia contencioso-administrativa en España” in M. Lorente Sarineña, *La jurisdicción contencioso-administrativa en España: una historia de sus orígenes*, Madrid, Consejo general del poder judicial, 2008

60 Posada Herrera, *Lecciones de administración, transcritas por...*, p. 308

della *Diputación*, anzi al contrario egli ritenne che queste istituzioni rivestano un ruolo stabilizzatore nelle particolari condizioni della nazione spagnola. Affermò difatti che, escludendo i momenti di grande tensione o pericolo (il riferimento al momento dell'invasione napoleonica è evidente), in cui “puede ahogarse este espíritu provincial, puede crearse una patria más grande, más estensa”, egli non vedeva la possibilità di poter soppiantare questo con un principio superiore di spirito nazionale, al punto che arriva ad affermare che

“Creer que en época de quietud y tranquilidad se pueda destruir el patriotismo provincial y crear el patriotismo nacional es pensar en un absurdo, es pensar que se pueda realizar un imposible”⁶¹

L'esistenza delle corporazioni provinciali viene dunque giustificata alla luce di un esistente e persistente spirito *provinciano* il quale, per quanto non condiviso dall'autore, va più in là di un semplice localismo.

La provincia stessa viene definita a partire dalla sua duplice natura di ente legale e di realtà legata al territorio ed alle tradizioni di quest'ultimo.

L'esistenza dunque delle corporazioni provinciali divenne dunque il garante migliore della stabilità: da un lato si coinvolgono le élite provinciali nella gestione degli interessi locali, ma soprattutto si mette al riparo un debole concetto di patria generale attraverso le patrie locali. Tutto questo dissolve ulteriormente una visione tecnico-amministrativa di tutto l'apparato provinciale: *Diputación* e *Jefe político - Gobernador civil* sono istituzioni di caratura politica, che gestiscono problemi socio-politici di una società ancora basata su logiche di privilegio e di corpo, in cui il marco uniformatore del diritto positivo rimane spesso in superficie⁶².

Già da tempo la storiografia ha messo in evidenza come quelli che sono da sempre

61 *Ibidem*, p. 310

62 Meriterebbe effettivamente una trattazione più approfondita la figura dell'*Jefe Político* prima e del *Gobernador civil* poi (con nel mezzo una figura affatto distinta come quella del subdelegato di fomento). Si è già visto infatti come il suo ruolo di presidente della *Diputación* lo ponesse di diritto fra i componenti di questa corporazione. Per una buona serie di studi sul tema, di diversa impostazione e metodologia, si veda la raccolta realizzata dal Ministerio del Interior, *El gobernador civil en la política y en la administración de la España contemporánea*, Madrid, Ministerio del Interior, 1997; di poco successiva la monografia di A. Cajal Valero, *El gobernador civil y el estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999

considerati i pilastri essenziali della statualità ottocentesca, ovvero l'esercito e il funzionariato, continuassero a vivere e muoversi in un universo corporato, pensato in una logica di privilegio⁶³.

La Spagna non fu un caso unico a livello europeo di persistenza di logiche di corpo, e anzi proprio la categoria di corporazione risulterà utile a traghettare dall'antico regime alla legalità positive gli antichi sistemi di auto amministrazione ed auto gestione. Autonomie queste che portavano a processi di identificazione di questi corpi con la totalità della società politica attiva, dando spazio così a risultati paradossali (quando non patologici per il sistema politico) di presunta a-politicità come garanzia di una logica di servizio⁶⁴.

Come è stato dunque messo in rilievo ancora recentemente, lo studio di queste élite, ovvero di tutti coloro che partecipavano nei fatti alla gestione della cosa pubblica, non può essere qui considerato non tanto e non solo come lo studio delle classi al vertice, quanto piuttosto la riproposizione, attraverso le categorie formali della codificazione e del regolamento, di logiche di auto-gestione interne ad un gruppo che si vede come originariamente dotato di potestà e di facoltà di gestione⁶⁵. La cornice statale divenne un momento di riferimento ineliminabile, questo è fuor di dubbio, e coscientemente accettate ed usate, ma solo sino a quando non andasse a collidere con gli interessi che sono del corpo.

Quando ciò non fosse avvenuto la via percorsa, più che quella della negazione del valore del soggetto Stato liberale e dei suoi valori, sarebbe stata quella della opposizione in nome dei veri valori di uno Stato che divenne, a questo punto, strumento di riaffermazione delle antiche logiche corporative. Una opposizione che se nel funzionariato incontrò più frequentemente la forma della auto-refenzialità di procedure e riti e nelle endogenesi dei propri quadri, nel caso di soggetti come l'esercito o i corpi provinciali sarebbe arrivato alla sollevazione nei confronti di altri soggetti, siano essi la Corona, le *Cortes* o il governo di turno, che di fatto non vennero che percepiti come superiori sino a quando avessero rispettato le logiche dei corpi su cui si fondava la macchina di comando.

Più che dunque parlare di una forma di struttura statale ed amministrativa malata o

63 Sul tema del militarismo nella società spagnola si veda M. Ballbé, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza editorial, 1983

64 Sul tema, per quanto concentrato sul finire del XIX secolo, F. Villacorta Baños, *Profesionales y burócratas: estado y poder corporativo en la España del siglo XX, 1890-1923*, Madrid, Siglo XXI de España, 1989.

65 F. Martínez Pérez, "Categorías y cuerpos: altos funcionarios en España (1852- 1918)", in *Anuario de historia del derecho español*, N° 78-79, 2008-2009, pp. 461-480

pervertita, si trattò probabilmente del non superamento delle antiche logiche, le quali vennero semplicemente poste in nuovi contenitori semantici.

Con questo, come già si è detto, non si vuole assolutamente sostenere che nella Spagna del XIX secolo si perpetuasse la stessa società di prima. Logiche, linguaggio e forme culturali del liberalismo e del liberismo venissero indubbiamente poco a poco assimilate, introducendo dinamiche nuove in una società che, se pur timidamente e fra mille ritardi, conosce la formazione di un tessuto economico ed industriale, la nascita di nuovi soggetti politici e sociali, di una macchina politica ed amministrativa rispondente ai canoni dello stato di Diritto.

Eppure tutto ciò non impedì che, in mezzo a questi cambiamenti rivoluzionari, le élite che gestivano il potere continuino a percepirsi non come il vertice di una società e di uno Stato fondato sul diritto positivo, quanto piuttosto i gestori degli interessi di corpi che naturalmente compongono l'organismo della Nazione.

E proprio l'uso di un concetto come quello di corporazione da cui si è partiti da la priva di quanto fosse possibile far passare la antica e consolidata idea di corpo introducendo un nuovo termine che traghettava un intero mondo di privilegi e relazioni dall'*Ancien Régime* allo Stato di diritto⁶⁶

Pensare dunque che le *Diputaciones* fossero dei corpi dell'amministrazione non ne esclude la loro portata politica, anzi sicuramente una prova del peso politico della provincia è il ruolo che le rappresentanze locali, almeno sino alla metà del secolo, assumono ogni qual volta vi è un moto insurrezionale: una dinamica in cui l'agitazione delle periferie in un primo momento porta alla messa in discussione del governo di Madrid, ultima città a venire coinvolta dai movimenti rivoluzionari⁶⁷.

Vi è dunque durante tutto il corso del XIX secolo una notevole forbice fra quello che è il dettato legale, e ancor più dottrinario, dell'amministrazione provinciale e le reali dinamiche che si sviluppano. Si tratta peraltro di divari diversificati, a fronte di ideologie e piani

⁶⁶ Come si è accennato poco sopra è l'area tedesca nell'Ottocento, ovvero il luogo per elezione dello sviluppo di un modello altro rispetto al liberalismo di matrice rivoluzionaria dello Stato di diritto, che conosce il maggior sviluppo del concetto di Corporazione, specie nel pensiero di Gierke. Questi anzi facendo proprio del principio consociativo (*Genossenschaft*) il fondamento di una tipologia associativa che usciva dal diritto romano e affondava le sue radici in quello germanico tipizza, a partire dal diritto privato, un altro modo di poter realizzare un contratto. Sarà questo tema diffuso nei successivi capitoli.

⁶⁷ Questo schema, consacrato a suo tempo da Carr in *España...*, p. 215, per quanto semplificatorio, effettivamente ben corrisponde a buona parte delle dinamiche insurrezionali del XIX secolo spagnolo.

diversificati: nel costituzionalismo gaditano il problema di come fare di queste assemblee provinciali organi educatori, difensori e gestori del liberismo viene gestito paradossalmente con la volontà di non concepirli come corpi politici, portando ad una tensione interna praticamente irrisolvibile. Diverso fu il problema del periodo isabellino: per quanto infatti si siano messe in evidenza le differenze fra moderati e progressisti, per entrambi la *Diputación* dovrebbe attuare in un ambito prettamente amministrativo. La tensione qui si venne a creare nel paradosso di un ente pensato teoricamente come parte dell'amministrazione centrale ma che nei fatti non può essere tale, visto il suo ruolo di corpo rappresentativo. Una contraddizione questa che sembrava risolvesi nell'epoca della Gloriosa, con la chiara distinzione di campi fra un *consejo* presieduto dal *Gobernador* e una *Diputación* con chiari compiti di gestione locale.

Questo però significava riconoscere un ambito di attuazione chiaro ed autonomo, che avrebbe svincolato dal controllo politico la *Diputación*, presupposto inaccettabile nello schema della *Restauración*, in cui la principale preoccupazione non era tanto la creazione di una unica struttura amministrativa, quanto piuttosto quella di seguire e radicalizzare un sistema misto, che contemporaneamente delegava competenze alle amministrazioni locali, dotandole così di una grande forza contrattuale, e creava dipartimenti periferici separati direttamente relazionati con i ministeri, senza dar forma ad un funzionariato appartenente ad un unico corpo di amministrazione centrale. Il vero problema era riuscire ad avere nuovamente una diretta relazione di controllo politico con le *Diputaciones* (vale a dire con il notabilato locale) senza le quali era impossibile strutturare la macchina elettorale a livello nazionale.

Proprio la volontà di configurare la *Diputación* come punto di contatto fra centro e periferia accentuerà la centralità dei controlli posti in mano al *Jefe político* - *Gobernador civil*, senza però trasformare queste assemblee provinciali in terminali dell'amministrazione. Al contrario: il potere contrattuale di queste rappresentanze del notabilato locale nei confronti del centro diviene una forma di potere politico, visto che senza la collaborazione delle periferie il centro rischierebbe la paralisi. Non bisogna inoltre dimenticare come proprio la lenta configurazione dalla macchina di controllo elettorale iniziata nel periodo isabellino e portata a suo massimo compimento nel sistema dell'alternanza di Cánovas con la restaurazione verrà a creare un rapporto indissolubile fra

élite locali e politica di Madrid, senza che si possa ben distinguere chi fosse il controllato e chi il controllore⁶⁸.

Il tutto probabilmente è riassumibile in questo problema: se la *Diputación* fosse un organo della provincia o un organo, mi si permetta la non bella espressione, sulla provincia.

Se da un lato infatti non si può negare che le funzioni di controllo e revisione che esercitava questa “corporazione” la configurassero come una parte della macchina amministrativa, ciò non significa che la *Diputación* perdesse le sue caratteristiche di organo locale, scelto a livello locale. Un organo di cui non solo non si può fare a meno, ma che si utilizza sempre di più a fronte del basso grado di sviluppo di una amministrazione propria dello Stato.

Si è già detto come l'introduzione della *Diputación provincial* fosse un realtà risalente alla costituzione di Cadice, la quale definiva i suoi caratteri generali già nel testo costituzionale, per poi indicare in modo più chiaro e puntuale funzioni ed attribuzioni nell'Istruzione del 1813⁶⁹.

Istruzione che nei fatti godette di una inesistente applicazione, ma che fu usata come base di riferimento per quella del 23, anch'essa senza particolare fortuna sul momento (ma che verrà in seguito ripresa con la costituzione del 37⁷⁰).

Sotto la reggenza l'istituzione del subdelegato di fomento avrebbe dovuto configurare il momento fondamentale di una riforma della monarchia attraverso l'amministrazione e non attraverso la politica, nè tanto meno la rappresentanza. Quella che è stata definita “La utopia de la administración de fomento” limitava al minimo la partecipazione a livello nazionale, ed escludeva idealmente organi elettivi a livello locale⁷¹. I piani di Burgos non andarono in porto: oltre infatti a dover mantenere l'intendente, proprio nel 1835 due decreti reali ridettero consistenza alle *Diputaciones*. Dopo un progetto del 1840 (mai entrato in

68 Su questo interessante J. Varela Ortega (dir.), *El poder de la influencia -Geografía del caciquismo en España*, Madrid, Marcial Pons-CEPC, 2001 (in particolare il saggio sull'Andalucía di Maria Antonia Pena e Maria Sierra, nello specifico pp.26-27)

69 Gazeta de Madrid, *Instrucción para el gobierno político y económico de las Provincias*, Sul tema J. Sarrión Gualda, “La Instrucción de 23 de junio de 1813 para el gobierno económico-político de las provincias y la “rebelión” de sus Diputaciones”, in *Anuario de historia del derecho español*, N° 67, 1997, pp. 1195-1216

70 *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias decretada por las Cortes extraordinaria en 3 de febrero 1823*, Almería, Imprenta y librería de Ramón Gonzales, 1835

71 L. Morell Ocaña, “La provincia en el segundo tercio del siglo XIX: Su concepción como ámbito de articulación del centro político y de la sociedad periférica”, in *Revista de administración pública*, n° 114, 1987, p. 39-92p., spec. p. 44

vigore, ma importante per gli sviluppi successivi della legislazione⁷²), nel 1845 si pubblica la legge di organizzazione delle *Diputaciones*, con la quale viene definitivamente sancita e stabilizzata l'esistenza di quest'organo. Con un paradosso: se ne consacrò il ruolo proprio nel momento in cui si cerca di diminuirne al massimo l'importanza e la rilevanza sia politica che amministrativa.

In ogni caso si dovette aspettare la legge del 1863 per trovare chiaramente definita la *Diputación* come *Corporación*, a cui in seguito si riconosce, nel prologo alla legge “democratica” del 1868, il carattere di “populares”⁷³. Paradossalmente però, la regolamentazione del 68 prevedeva ancora il *Gobernador civil* come presidente. Solo la successiva legge del 1870 dette autonomia al presidente della *Diputación* eletto nel suo seno, creando così un unicum nella storia della istituzione sino all'*Estatuto provincial* di Calvo Sotelo⁷⁴.

Superata la fase convulsa federalista e ritornata la dinastia borbonica sul trono, la *Ley de Bases* del 1876 prima e la successiva legge organica provinciale del 1877 poi disegnò quella che fu, fatte salve le modifiche della legge del 1882, la struttura definitiva che la amministrazione provinciale in generale, e la *Diputación* in particolare, mantennero sino alle riforme primoriveriste: riprendendo in buona parte la struttura della legge del 1863 si definiscono nel *Gobernador civil*, nella *Diputación* e nel *Consejo* i tre organi della provincia. Con una peculiarità: proprio quando si definisce in maniera definitiva nella Restaurazione i caratteri della *Diputación*, scompare dal testo di legge la sua definizione come *Corporación*⁷⁵.

Questo *escursus* sulla legislazione ottocentesca riguardo all'amministrazione provinciale, per quanto rapido e sicuramente non esaustivo della complessa (e faragginosa) opera legislativa della monarchia spagnola nel campo dell'amministrazione locale, ci permette di sottolineare il limbo definitorio in cui si trovano queste assemblee provinciali per lo meno sino agli anni 60 del XIX secolo. Se da un lato infatti si rimarcava il loro carattere

72 P. Ortego Gil, “El proyecto de diputaciones provinciales de 1840: Modelo para la ley de 8 de enero 1845”, in *Anuario de Historia del derercho* n. 5, a 1998, pp 11-42

73 *Gazeta de Madrid*, *Ley sobre gobierno y organizacion de las provincias*, A. CCII, n. 270 del 27 de septiembre 1863; *Gaceta de Madrid*, *Ley organica provincial*, 31 de octubre 1868, pp. 14 y ss.

74 Su questo si veda cap. III-1

75 L'unico accenno che si trova in tutta la legge del 1882 è nell'art. 79 par. 1, in cui, riferendosi alla possibilità su istanza di parte di sospensione degli atti della *Diputación* da parte del governo, si fa riferimento a questa come *Corporación* nel momento in cui incorra in un'infrazione in solido. Più avanti nel testo compare il termine *corporaciones*, ma non con riferimento alla *Diputación*.

economico e di gestione e sviluppo della provincia, dall'altro si attribuiva a questa la funzione di superiore gerarchico dei municipi. Si trattava di un organismo elettivo, rappresentativo della realtà locale (o per lo meno di una élite locale) ma già sin da Cadice come si è detto si nega recisamente un valore di rappresentanza. Di più: paradossalmente lo si definiva e strutturava come parte dell'amministrazione centrale, quando proprio il suo carattere di corpo legato con il territorio ne fa un organo locale.

Vi è dunque ancora nell'ultimo terzo dell'ottocento un problema di chiarezza e definizione generale delle categorie del diritto amministrativo in particolare, e di quello pubblico più in generale, che nel caso della *Diputación* viene aggravato da una lunga provvisorietà ed indeterminatezza del suo ruolo. Una mancanza di chiarezza che l'instabilità del panorama politico-costituzionale che caratterizzò la Spagna del XIX secolo non aiutò a risolvere, lasciando queste assemblee locali a mezza strada fra un organo amministrativo e un corpo fra corpi. Con questo non prive di identità, anzi: esulando dal già citato caso delle provincie basche, in cui proprio le *Diputaciones* divennero le custodi di una capacità politica tutta d'antico regime, ma non per questa meno efficace, già a partire dalla fine del XIX secolo le assemblee provinciali di una realtà fortemente connotata e maggiormente dinamica come quella catalana divennero il primo motore insieme alle municipalità di una serie di propositi che apriranno la strada al primo regionalismo. Inoltre, come poneva in luce poc'anzi proprio il testo di Posada Herrera, esisteva un forte spirito di identificazione locale che, per quanto molte volte fosse strumentale solo a interessi particolari dei settori dominanti, tuttavia non è un elemento trascurabile.

Il fenomeno del *provincianismo* infatti fu infatti uno di quei caratteri profondi della cultura istituzionale spagnola che ne caratterizzeranno l'evoluzione. Un carattere peraltro peculiare, non assimilabile in toto con il comune localismo, e che si mosse sui due piani della legittimazione storica (ove esistente) e dello sviluppo di logiche corporative da parte delle élite di amministrati-amministratori locali. Da un punto di vista istituzionale proprio la dinamica fra rappresentanza provinciale, rappresentante politico del governo e classe dirigente (quest'ultima da intendersi in un'accezione elastica, non vincolata per forza alla classe politica ufficiale in quanto tale⁷⁶) vide crearsi un circuito di contrattazione politica che trovò la sua consacrazione nel *turnismo* e nel *caciquismo*.

⁷⁶ Oltre al già citato *La geografía de la influencia*, interessante a riguardo sono le pagine di J. Fontana y Ramon Villares nella loro *Historia de España*, v. VII (Restauracion y Dictadura) pp. 104-121

Uno schema che proprio nel momento in cui raggiunse il suo perfezionamento entra in crisi per quanto tentò di riformare le proprie fondamenta. C'è da chiedersi però se, anche quando mal poste, le si fosse mai gettate. Si cercherà di dare a ciò una risposta nel seguito di questo lavoro.

I-3: Una “più conveniente divisione”

Com'è noto il diciannovesimo secolo in Spagna fu caratterizzato da una intensa produzione costituzionale: nell'arco di un centinaio di anni vennero redatte, discusse approvate e modificate sette costituzioni (ponendo nel novero di esse anche la “importata” costituzione di Bayona⁷⁷), oltre ad essenzialmente un paio di testi⁷⁸ i quali, per quanto non entrati in vigore, rivestirono un ruolo importante per ricostruire i diversi fili nella ricerca di una statualità nella penisola iberica⁷⁹.

Un compito non facile visto il rischio di sovrapporre una modellistica storiografica che fa dell'Ottocento a livello europeo il “Secolo borghese”, il momento di nascita ed ascesa del

77 Amplessima è la produzione riguardo alla storia del costituzionalismo spagnolo. Come opere di riferimento generali si può far riferimento, fra le molte: L. Sánchez Agesta, *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1955 (IV, 1984); J. Solé Tura, E. Aja, *Constituciones y periodos constituyentes en España*, Madrid, 1977 (si è da poco, 2009, realizzata una nuova edizione con prologo di M. Lorente); F. Fernández Segado, *Las Constituciones históricas españolas*, Madrid, 1981 (IV, 1986); B. Clavero, *Manual de historia constitucional de España*, Madrid, 1989; di taglio meno “scientifico” J. Peña González, *Historia política del constitucionalismo español*, Madrid, 1995. Sintetica ma interessante per la chiave comparata la recente pubblicazione di E. González Hernandez, *Breve historia del constitucionalismo común (1787-1931): exilio político y "turismo constitucional"*, Madrid, 2006. Si rimanda in ogni caso alla bibliografia generale ed alle successive note per riferimenti più puntuali. Per quanto riguarda i testi costituzionali, oltre a rimandare a classiche raccolte come quelle di R. Sainz de Varanda, *Colección de leyes fundamentales*, Zaragoza, Acribia, 1957; Sevilla Andres, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Madrid, 1969;. Di facile consultazione sono le diverse raccolte disponibili on-line, come ad es. per l'area italiana l'ottimo lavoro realizzato dal dipartimento di diritto costituzionale dell'Università di Torino (<http://www.dircost.unito.it/index.shtml>), esteso alle più diverse aree geografiche. In area spagnola, molto completa la sezione dedicata al costituzionalismo iberoamericano della Biblioteca virtuale Cervantes (<http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/constituciones.shtml>).

78 Il riferimento è alla “nonata” costituzione del biennio progressista del 1856 ed al progetto di Costituzione federale del 1873. Riguardo al testo costituzionale del 56 si può fare riferimento a [...]. Più complesso l'influsso della costituzione federale della prima repubblica spagnola, sia dal punto di vista della modellistica costituzionale, sia per il suo ruolo di referente ideale o polemico nei decenni successivi. In ogni caso si rimanda al secondo capitolo del presente lavoro quando si tratterà del problema del federalismo.

79 Intendendo con storia costituzionale non tanto e non solo storia dei testi costituzionali, quanto piuttosto storia delle diverse culture costituzionali. A riguardo M. Lorente, *Cultura constitucional e historiografía del constitucionalismo en España*, in “Histor”, n. 16, 2004.

costituzionalismo, della rivoluzione industriale, della consacrazione della società di classi al posto della società corporata, a contesti politico-istituzionali come quello ispanico, sviluppatosi culturalmente in antagonismo, o per lo meno in un rapporto fortemente dialettico con gli ideali rivoluzionari socio-politici della fine del diciottesimo secolo, rischiando così di perdere i caratteri più distintivi,⁸⁰.

Il problema si complica ulteriormente quando alle difficoltà interne alla schematizzazione *ex post* di una realtà fluida e dinamica si sovrappongono, come nel caso del dibattito storiografico-costituzionale spagnolo degli ultimi decenni, elementi che fanno della ricerca delle radici storiche del costituzionalismo un fatto di attualità⁸¹. Lungi da dire che si possa riuscire in generale a fare storia da una prospettiva neutrale o asettica, bisogna riconoscere come il problema della (o delle) storie istituzionali ispaniche si è venuto sempre più a caricare di tensioni politiche e ideologiche che ne hanno fatto un campo di battaglia piuttosto acceso. E paradossalmente non meno in riferimento al XIX secolo che al Novecento⁸².

Probabilmente il caso spagnolo da questo punto di vista risulta paradigmatico: far coincidere l'inizio della storia ottocentesca spagnola con Cadice, piuttosto che con la reggenza di Maria Cristina o la consolidazione dell'epoca moderata significa interpretare in modo diverso l'intera evoluzione della monarchia ispanica.

Effettivamente le questioni in gioco sono molteplici e sicuramente non riassumibili in maniera esaustiva in questo quadro di insieme. Basti qui dire che se l'arrivo delle truppe francesi e la doppia abdicazione di Fernando VII e Carlo IV pone la monarchia spagnola

80 Per una visione d'insieme sui tratti di fondo dell'Ottocento borghese sempre valido E. J. Hobsbawm, *Il trionfo della borghesia 1848-1875*, Bari, Laterza, 2006 (la prima edizione originale, in inglese intitolata *The age of capital, 1848-1875* è del 1975). Imprescindibile ed eruditissima sul tema più specificamente politico-giuridico la monumentale opera di P. Costa, *Civitas : storia della cittadinanza in Europa*, Bari, Laterza, 2000, spec. Voll. II (*L'età delle rivoluzioni, 1789-1848*) e III (*La civiltà Liberale*).

81 La relativamente recente volta al costituzionalismo ed alla democrazia della Spagna post franchista hanno fatto spesso della storiografia costituzionale uno strumento di ricerca di una mitologia fondativa dello Stato, cercando per il liberalismo e la democrazia in Spagna un sentiero storico attraverso il quale superare la debolezza ideologica di un momento come quello della Transizione. Oltre all'appena citato lavoro di Marta Lorente, si veda F. Tomás y Valiente, "La Constitución del 1978 y la historia del constitucionalismo español", in *Anuario de historio del Derecho español*, pp. 747 e ss.

82 Senza per questo dire che sia meno difficoltoso esaminare la realtà novecentesca, in cui anzi le ferite della guerra civile e del franchismo penetrano ancora nell'attuale presente. Semmai il problema nel caso dell'ottocento spagnolo e del suo debole pensiero costituzionale è quello di riuscire a interpretarlo con corettere cateogrie e linguaggi che non proiettino (per quanto possibile) realtà posteriori su un mondo istituzionale ancora in definizione. A riguardo B. Clavero, *Happy Constitucion, cultura y lenguas constitucionales*, Madrid, Trotta, 1997

nel novero dei paesi che fanno proprio l'obiettivo di redigere in forma scritta un testo che esprima la Costituzione del regno, ciò non significa che le élite costituenti spagnole si muovano nei sentieri ideologici e concettuali tracciati dalla esperienza rivoluzionaria e napoleonica⁸³.

L'uso di un linguaggio e di categorie formali circolanti nel contesto europeo sulla punta delle bandiere e delle baionette francesi passò attraverso la filtrazione di una cultura politica, sociale e giuridica non solo lontana, ma che nasce in una dimensione di scontro-confronto⁸⁴ nei confronti della Francia rivoluzionaria. Parole-concetto come “Nazione”, “Cittadinanza”, “Sovranità”, “Territorio” (senza spingersi alla nozione di “Stato”⁸⁵), solo per dirne alcune, vengono introdotte nei dibattiti gaditani in una prospettiva lontana dalla rottura con un passato, il quale viene anzi vissuto come il fondamento stesso di una nuova dimensione politica fondata sulla continuità⁸⁶.

Non siamo peraltro di fronte ad un unicum all'interno del panorama europeo: vedere nella storia (o per meglio dire in *una* storia, nella tradizione) il proprio testo costituzionale era un percorso comune a cui tutta l'Europa di Antico Regime giunge nel corso del Settecento attraverso la progressiva consacrazione del concetto di Patria⁸⁷. Proprio la difesa di

83 Sul tema rimane un referente obbligato il libro di M. Artola, *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, IEP, 1975 (II ed.) e, per quanto datato, l'articolo “La difusión de la ideología revolucionaria en los orígenes del constitucionalismo español”, in *Arbor*, vol. 115-116, 1955. Con riferimento a letteratura più recente sul tema, J. Portillo Valdez, *REvolución de Nación – orígenes de la cultura constitucional de España*, Madrid, CEPC, 2000; J. Varela Suanzes-Carpegna, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo Hispanico*, Madrid, CEC, 1983, pp 12- 59 (in realtà in tutto il libro si trovano, nelle diverse sezioni, riferimenti specifici al tema)

84 L'inversione dei termini rispetto all'usuale “confronto-scontro” è voluta. Sicuramente non molto bella come forma letteraria, serve però a rimarcare un carattere importante: per quanto i costituzionalisti gaditani siano impregnati della lezione illuministica francese, ciò non toglie che tutta la mitografia costituzionale gaditana si costruisca giusto a partire dalla reazione non solo a un'invasione, quanto anche a un mondo che non si condivide. Su questo Alvarez Junco, *Mater Dolorosa*,...

85 Riguardo al problema della nascita di un nuovo lessico costituzionale, oltre al già citato lavoro di Clavero, *Happy Constitución...*, per una visione differente E. García de Enterría, *La lengua de los derechos. la formación del derecho público europeo tras la revolución francesa*, Madrid, Alianza, 1994. In campo italiano valganole diverse voci del Dizionario Politico UTET di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario di Politica*, UTET, 2006

86 Una continuità posta in evidenza dalla stessa Commissione nel discorso introduttivo (Cortes Generales, *Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella*, si ha usato la edizione digitale presente nella Biblioteca Virtual Cervantes: <http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/c1812/12260843118006070754624/ima0016.htm>. Come fonte dell'epoca imprescindibile, Martínez Marina, *Teoría de las Cortes o de las grandes Juntas nacionales*

87 García Cárcel, Ricardo (coord.), *La construcción de las historias de España*, Madrid, Fundación Carolina - Marcial Pons Historia, 2004, pp. 127-195; J. Alvarez Junco, “Identidad heredada y construcción nacional: algunas propuestas sobre el caso español, del Antiguo Régimen a la Revolución liberal”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 2, 1999, pp. 123-148

un'evoluzione “tradizionale” e “naturale” diviene la chiave di volta di tutte quelle realtà che si pongono in una posizione di antagonismo rispetto al principio architettonico del costituzionalismo rivoluzionario-napoleonico⁸⁸.

Come già si è detto non è qui possibile approfondire una tematica tanto discussa e complessa come quella delle influenze giuridiche, filosofiche e culturali recepite nel corso delle *Cortes* di Cadice: si tratta di un ventaglio amplissimo e multiforme, in cui liberalismo radicale e conservatorismo codino si intrecciano e si confrontano in un ampio ventaglio di sfumature intermedie. Un mosaico complicato, reso ancora più difficile da un fattore espansivo del panorama culturale come quella iberoamericana e da uno selettivo, ovvero il filtro censore di una presente, seppur indebolita, macchina dell'Inquisizione⁸⁹

Cadice come punto di partenza? O come punto di arrivo? Probabilmente nessuno dei due, o meglio entrambi, un punto di snodo in cui, a pesare della praticamente nulla vigenza pratica sul momento delle norme stabilite si rimescolarono carte vecchie con nuove, avendo in mente regole e categorie antiche, ma non per questo meno vive⁹⁰.

Piuttosto dunque che vedere nella costituzione del 12 il punto di origine della costruzione di un ordine statale liberale posto tra i poli del *moderantismo* e del progressismo, risulta piuttosto chiaro come il testo costituzionale divenga un momento di confronto per la costruzione delle diverse opzioni politico-istituzionali spagnole sino per lo meno alla metà del XIX secolo. Si è detto momento di confronto poiché il portato ideologico e culturale del testo (non il testo in sé) cambia già a partire dalla sua rimessa in vigore nel Triennio del 20, per poi trasformarsi in un simbolo su cui far poggiare le opzioni più diverse⁹¹.

88 M. Pérez Ledesma, “Las Cortes de Cádiz y la sociedad española”, in *Ayer*, N° 1, 1991, pp. 167-206. Con riferimento generale alle categorie dei diversi costituzionalismi si rimanda, tra le molte, a C. H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, 1998; H. Mohnhaupt, D. Grimm, *Costituzione : storia di un concetto dall'antichità ad oggi*, Roma, Carocci, 2008.

89 Un potere censorio che peraltro neanche il periodo gaditano elimina, visto la ormai dimostrata non reale abolizione dell'Inquisizione nei fatti. A riguardo G. Dufour, *Cuando fue abolida la Inquisición en España*, in Cuadernos de Ilustración y Romanticismo: Revista del Grupo de Estudios del siglo XVIII, n. 13 – 2005 y E. Gacto Fernandez (coord), *Inquisición y censura : el acoso a la inteligencia en España*, Madrid, Dykinson, 2006 (in particolare i saggi a cura di Enrique Alvarez Cora)

90 A riguardo rivestono ancora interesse le notazioni fatte da L. Sánchez Agesta, *Historia del constitucionalismo español : (1808-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955.

91 Un simbolo peraltro più della fase tardia dell'ottocento: proprio gli anni compresi fra la fine del triennio liberale e la caduta di Isabella II vedranno in realtà una presa di distanza da parte del liberalismo ispanico rispetto al testo gaditano, visto come una carta “superata”. Si può anzi dire come la visione continuista del costituzionalismo ispanico sia più una creazione degli anni centrali della Restaurazione (Le ricostruzioni di Posada a riguardo risultano chiare) basata sull'apporto che l'opera di Modestino Lafuente dà alla storiografia spagnola liberale. Specificamente sul passaggio liberale da Cadice agli anni trenta, J. M. Portillo Valdes, *De la monarquía Católica a la Nación de los Católicos*, in *Historia y política*, CEPC, n.

Cadice assurge dunque al ruolo di mito (o anti-mito) costituzionale, a cui si attribuiscono *ex post* le diverse immagini che il costituzionalismo liberale ispanico va a assumere nel corso dell'Ottocento⁹².

Con questo non si vuole ridurre il portato della costituzione del 1812 e del dibattito da cui scaturì. Semmai il contrario: il paradigma nazionale gaditano diviene proprio per questo l'elemento con cui contrastare le diverse opzioni che verranno elaborate per cercare di costruire un modello di monarchia ispanica. Trono e altare, Re e *Cortes*, Nazione e popolo vengono messi in relazione e scontro allo stesso tempo con la biemisferica e cattolica idea nazionale gaditana⁹³.

Un'idea di nazione quella di Cadice che è legata chiaramente alla dimensione imperiale della Spagna. Una prospettiva quella dell'universalismo cattolico che rimane viva nonostante la perdita della maggior parte dell'impero americano, sino al definitivo risveglio del 1898 con la disfatta di Cuba⁹⁴.

Se si insiste tanto sulla centralità di questo problema “definitorio” della Nazione e del suo strutturarsi nello spazio è poiché in questi si trova un punto di osservazione privilegiato attraverso cui leggere la tormentata storia del territorio e della sua amministrazione.

Il problema che lega sin dal 1812 la spazialità con la nazionalità fa in modo che non si possa capire le peculiarità che l'Ottocento spagnolo vive nella definizione del territorio senza addentrarsi nei diversi significati attribuiti al significante Nazione.

Il passare vecchie strutture in nuovi contenitori semantici è, come si è già visto, forse uno dei problemi più grandi al momento di ricostruire i percorsi costituzionali ispanici dell'ottocento: la sensazione infatti è quella di una visione “strabica”, fatta di modernizzazione a parole ma non nei fatti. A mio parere non ci troviamo però qui di fronte

17, a. 2007 pp. 17-35

92 v. cap II, pp....

93 Sperare di poter dare un quadro completo delle distinte posture su questi temi da parte della letteratura scientifica ispanica anche solo a partire dagli anni 50 del secolo XX richiederebbe probabilmente un apposito saggio bibliografico.

94 Un risveglio tanto brusco che porterà a consolidarsi l'idea di una decadenza “sostanziale” (intesa in senso anche genetico, razziale, non bisogna dimenticare la fortuna che incontra il nesso razza-nazione-cultura proprio negli anni finali dell'ottocento. Peraltro la perdita della dimensione imperiale permetterà il consolidarsi di una visione di nazione cattolica (qui inteso in senso strettamente religioso) peninsulare sulla scorta del pensiero neo-tomista. Sul carattere generale di impero e delle sue implicazioni di lungo periodo per le potenze, sempre di grande interesse P. Kennedy, *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Milano, Garzanti. Sul tema specifico dell'impero spagnolo nel XIX secolo di interesse C. Schmidt-Nowara, *El Mito liberal Del Imperio: España, Cuba y el 98*, in *Studia histórica – Historia contemporanea*, Uni Salamanca, 1999 n. 17 pp. 39-52

ad un caso di cattiva coscienza, quanto piuttosto di ricerca di una coscienza, in questo caso di una coscienza istituzionale⁹⁵.

Per quanto le diverse realtà spagnole vivessero già da secoli una forma di unità sotto la corona e l'arrivo dei Borbone avesse significato un impulso perlomeno programmatico in direzione della ricerca di una uniformità⁹⁶, quella che era una delle più antiche monarchie europee non riesce neanche a fine ottocento a raggiungere un'unità giurisdizionale ed amministrativa paragonabile a quella del vicino francese⁹⁷.

Eppure una lunga vulgata culturale e storiografica ha sempre visto in Cadice il momento d'inizio (se non addirittura di perfezionamento) di un processo di centralizzazione ed uniformazione il quale, svoltosi parallelamente alla nascita dell'idea nazionale avrebbe dato vita al carattere di fondo dello stato spagnolo liberale ottocentesco: una monarchia territorialmente centralizzata ed amministrativamente gerarchizzata secondo i canoni burocratici di ispirazione francese⁹⁸.

Poggiando su questo modellino interpretativo, utilizzato nei modi più differenti, si è articolata una storiografia politica e costituzionale che ha permesso di schematizzare una dinamica del costituzionalismo ottocentesco spagnolo articolata attorno a quattro momenti-cardine (1812; 1833; 1869-1876; 1898). Su questo ordito si sono disegnate

95 J. M. Sánchez-Prieto, "El siniestro estrabismo: historiografía y nación en la España contemporánea", in *Hispania: Revista española de historia*, CSIC, Vol. 65, N° 219, 2005, pp. 281-306 (qui spec. pp.283 - 286)

96 A. Dominguez Ortiz, *Sociedad y estado en el siglo XVIII español*, Barcelona, Ariel, 1976.

97 Il riferimento a quello che sarà poi codificato da Ortega come il problema della "vertebración del Estado" (Ortega y Gasset, *España invertebrada*) sembra scontato. Si tornerà su questi aspetti nel terzo capitolo di questo lavoro. Come riferimento valga da subito S. Muñoz Machado, *El problema de la vertebración de España*, Madrid, 2006. In ogni caso si vuole mettere in evidenza sin da ora come sia necessario introdurre diverse sfumature nella visione "patologica" della statualità spagnola di cui Ortega fu il definitivo estensore. A riguardo "F. Martínez Pérez, Categorías y cuerpos: altos funcionarios en España (1852-1918)", in *Anuario de Historia del Derecho español*, n. 78-79, a. 2008-2009, pp. 461-480

98 Un'impostazione consacrata dalla ricostruzione, di grandissimo livello ed erudizione, che si ritrova nella enorme produzione del grande maestro Adolfo Posada, e fra le sue opere, su tutte, *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, Madrid, librería general de Victoriano Suarez, 1910 (si ha utilizzato la reimpressione del 1982 a cura dell'INAP). Un'impostazione che di fatto viene abbastanza acriticamente seguita non solo in opere classiche di storia dell'amministrazione come in J. Beneyto Pérez, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, o nella più recente di J. S. Arcilla Bernard, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas, 1808-1975*, Madrid, Dickinson, 1991. Ancora nella recentissima opera di E. Orduña Rebollo, *Municipios y provincias – Historia de la Organización territorial de España*, Madrid, CEP, 2003 significativamente il capitolo dedicato all'esame in generale dell'amministrazione territoriale viene intitolato "La organización territorial del estado centralista" (quando poi nello stesso capitolo la stessa definizione di centralista viene in più punti posta a revisione). Riguardo al concetto di centralismo e centralizzazione ancora di interesse sono le considerazioni di D. Lopez Garrido, *La Guardia Civil y los orígenes del estado centralista*, Barcelona, Ferrol, 1982

diverse ricostruzioni storiografiche, forse più legate fra di loro di quanto possa apparire. Accanto infatti a visioni teleologiche di progressiva e lineare crescita dello Stato-amministrazione, si affianca quella della parallela genesi ed evoluzione di nazionalismi contrapposti ad un centro visto come estraneo ed artificiale⁹⁹. Proprio a partire però dalle diverse storie dei nazionalismi periferici emergerebbe però più l'immagine di un centro che più che oppressivo è inefficiente, quando non assente.

Un gigante dai piedi d'argilla e nel cui vuoto d'azione avrebbe la possibilità di svilupparsi l'idea di poteri periferici in grado di gestire meglio la cosa pubblica¹⁰⁰.

Può essere dunque utile riprendere anche con riguardo al tema specifico dell'amministrazione territoriale nel costituzionalismo spagnolo la breve ma densa schematizzazione della storiografia costituzionale a suo tempo fatta da Francisco Tomas y Valiente¹⁰¹: da un lato il filone interpretativo incarnato da Sanchez Agesta (in cui l'inconcludente alternarsi di modelli contrapposti porta alla mancanza di sviluppo e stabilizzazione); all'estremo opposto il modello proposto da Artola, in cui si ricostruisce un ottocento spagnolo essenzialmente caratterizzato dalla continuità del modello moderato. Di più: in questo modo l'ottocento dura effettivamente un secolo, solo spostato avanti di più di trent'anni, ponendo come momento iniziale la costituzione del 1837¹⁰². Nel mezzo lo schema a sinusoide (o pendolare, secondo la definizione di Jesus Lalinde), che vede una costante alternanza fra costituzione progressive e testi dottrinari. Come si può notare in questi tre sentieri si possono identificare anche le diverse interpretazioni di base che si sono date dello sviluppo amministrativo territoriale ottocentesco (nonché successivo): se infatti attenendosi al primo modello si giunge alla conclusione che la mancata vertebrazione sia principalmente da imputarsi alla incoerenza del costituzionalismo

99 García Cárcel, Ricardo (coord.), *La construcción de...*, pp. 364 – 372. Per un caso di specie non centrato sulle realtà storicamente connotate da un forte regionalismo interessante Suárez Cortina, Manuel, “Región, regionalismo e historia: La invención de la tradición en la Cantabria contemporánea”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 11, 1994, pp. 215-240

100 Sul problema della storiografia autonómica negli ultimi anni, A. Riviere Gomez, *La historiografía autonómica en España: un balance*, in *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n. 22, a. 2000, pp. 349-358

101 F. Tomás y Valiente, “La Constitución de 1978 y la historia del Constitucionalismo español”, *Anuario de historia del derecho español*, N° 50, 1980, pp. 721 - 751

102 In fondo queste ricostruzioni non fanno che riprendere una modellistica socio-storiografica già nata nel periodo del “Disastro del '98”, ovvero quella di una Spagna in costante ritardo e dunque alla rincorsa della modernità europea sin a partire dal tardo settecento. In altri termini la fine del modello imperiale iberico lungo il corso del XIX secolo avrebbe significato il progressivo arretrare della monarchia iberica senza la capacità di cogliere il treno della modernità. Si tornerà su questi aspetti nel secondo capitolo.

ispanico, seguendo le suggestioni della seconda ipotesi si dà peso ad un sostanziale immobilismo che, fondato sulla conservazione degli equilibri tra élite locali e centro conduce al centralismo senza centralizzazione¹⁰³. Il modello pendolare sottolinea invece come a momenti di centralizzazione anti-rappresentativa si alternino momenti (brevi) di decentramento democratizzatore¹⁰⁴. Accanto a questi vi è lo schema proposto dallo stesso Tomas y Valiente, in cui la ripartizione dei testi costituzionali spagnoli in due serie distinte, in base al loro valore democratico-liberale, sembra richiamare in campo costituzionale l'idea delle due Spagne¹⁰⁵.

Tutti queste schematizzazioni partono però da un presupposto comunque: considerare come elementi d'interesse ai fini della storia costituzionale solo le carte redatte (e peraltro non tutte¹⁰⁶) secondo lo “standard” rivoluzionario francese, chiudendo così in qualche modo il cerchio con quanto si è detto poco sopra riguardo al concetto di Nazione¹⁰⁷.

Il rischio è dunque quello di escludere dal panorama costituzionale tutte quelle dimensioni altre o parallele rispetto al costituzionalismo positivo le quali, anche solo ad essere considerati come elementi residuali, non possono essere ignorati in nome di un modello univoco di Costituzione¹⁰⁸. E precisamente questo è il rischio appiattendolo una realtà come quella ispanica, carica di un ambiguo rapporto con la sua tradizione, su di una visione costituzionale per noi di comodo utilizzo, ma che non ci permette di entrare in profondità in una realtà in cui all'assenza di codici corrisponde la permanenza dei *fueros*, in cui eccezione ed esenzione rimangono una caratteristica della macchina amministrativa, in cui alla il corpo sociale rimane ancorato alla tradizione.

Non si vuole con questo mettere in discussione il peso e il ruolo che l'esperienza rivoluzionaria prima e la dottrina francese poi hanno esercitato lungo tutto l'Ottocento (e

103F. Tomas y Valiente, “La Constitución de 1978...”, pp. 730-732

104Un'equazione quest'ultima peraltro non così facile da sostenere. Non si dimentici infatti il forte carattere ideologicamente conservatore del regionalismo catalano o la ideologia reazionaria e *ultrá* che caratterizzò il nazionalismo vasco.

105F. Tomas y Valiente, “La Constitución de 1978...”, p. 737

106Si veda il problema della esclusione della carta di Bayona, spesso esclusa dal novero delle costituzioni in quanto non espressione di una assemblea elettiva. Per un aggiornato profilo sul problema della lezione costituzionale di Bayona, F. Martínez Pérez, “La constitución de Bayona y la experiencia constitucional josefina”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 19, 2008, pp. 151-171

107Sull'importanza delle “altre” tradizioni costituzionali si può vedere B. Clavero, “Historia jurídica y código político: los derechos forales y la Constitución”, in *Anuario de Historia del Derecho español*, pp. 121-153

108Lorente Sariñena, Marta María, “La Nación y las Españas”, in *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, N° 8, 2003, pp. 265-283

oltre) nella Penisola iberica. Linguaggio, categorie, finalità del disegno territoriale ed amministrativo sono permeate dalla lezione prima illuministica di Montesquieu, Rousseau, Seyes (e probabilmente di più ancora degli amministratori napoleonici), poi di Constant e della scuola amministrativa del vicino pirenaico. Dai ponti e strade agli organi di polizia, dal municipio al ricorso amministrativo, sembrano essere gli stessi trattatisti spagnoli a confermare questa volontà di imitazione del modello francese, in una rincorsa al recupero affannosa e faticosa¹⁰⁹.

Se poi ci soffermiamo sul tema della amministrazione e rappresentanza del territorio anche una sola lettura sommaria della Istruzione del 1790 sul governo locale dell'Assemblea nazionale francese dà la misura di come il costituzionalismo gaditano ricevesse un determinante influsso (peraltro comune a livello europeo) da parte della fucina costituzionale rivoluzionaria¹¹⁰.

Il problema semmai è chiedersi sino a che punto l'uso di queste categorie e di questo lessico corrispondesse ad un effettiva corrispondenza pratica (e finanche ideale¹¹¹).

Proprio per questo la Francia, per quanto sia un referente culturale fondamentale (nonché studiatissimo), visto l'influsso che tutta la tradizione illuministica francese esercita su una parte considerevole delle élite spagnole, non può essere preso come unico elemento di paragone, specie a partire dal momento rivoluzionario, quando esplode la carica distruttiva delle antiche istituzioni che la Rivoluzione ha portato con sé.

Si è già accennato come un importante referente sia l'area inglese, che già nel corso del diciottesimo secolo assurge a simbolo stesso di quel “governo misto”¹¹². Locke, Hume, Smith, Bolingbroke, (senza potersi dimenticare de Lolme, il “tramite” continentale per la

109B. González Alonso, “Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, in *De la Ilustración al Liberalismo : Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*. Madrid, 1995, pp. 157-196*

110 Bisogna peraltro ricordare come questa istruzione venga cambiata totalmente nella sua essenza fra il 1795 e il periodo napoleonico, in cui il peso di qualsiasi organo di rappresentanza viene totalmente azzerato a favore del prefetto e del consiglio di prefettura. Per alcuni riferimenti generali sul tema si veda Mannori Sordi. Per l'area spagnola E. García de Enterría, *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1978

111 Già ad esempio in un lavoro classico come quello di García de Enterría sulla amministrazione francese si sottolinea come il divario esistente fra la logica provinciale spagnola e quella dipartimentale francese fosse presente a tutti i livelli. Le coppie *Gobernador civil- Prefect*, *Diputación provincial-conseille*, *Comisión provincial-comité* se messe a contrasto rivelano forti differenze, soprattutto nella mancanza di spirito amministrativo “puro” che caratterizza le istituzioni spagnole.

112 A. Romano (a cura di), *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800. Atti del seminario internazionale di studi in memoria di Francisco Tomas y Valiente* (Messina, 14 - 16 novembre 1996), Milano, Giuffrè, 1998

costituzione inglese) sono tra gli strumenti basilari con cui si costruiscono i diversi “Illuminismi” europei. Inoltre proprio nel periodo napoleonico la cultura d'oltremarica non solo diverrà la referente di uno sviluppo continuista della modernizzazione socio-economica, ma si impegnerà in prima persona a sviluppare modelli costituzionali alternativi a quello rivoluzionario-napoleonico¹¹³.

E riguardo al costituzionalismo non si può sicuramente lasciare da parte un evento cardine come la nascita, ad una prudente distanza, di una nuova repubblica federale, gli Stati Uniti. Nascita a cui non solo la Spagna aveva dato un contributo attivo all'interno del patto di famiglia con la Francia borbonica, ma che poneva oggettivamente un problema nuovo, e non di poco rilievo per l'Impero spagnolo: il potere contrattuale dell'oltremare.

Illuminisme, Enlightenment, Età dei lumi, ma anche *Aufklärung*: se infatti meno frequente e convenzionale è riferirsi al complesso e vario mondo culturale dell'Illuminismo tedesco, probabilmente questo è dovuto alla presunta “neutralità politica” del pensiero illuministico tedesco. Eppure si riconosce l'influsso e l'importanza che nel campo filosofico-giuridico la ricezione del pensiero di personaggi come Grozio o maggiormente ancora Pufendorf hanno avuto al momento di conoscere e assimilare i presupposti del pensiero giusnaturalistico, all'interno della cornice ancora fortemente improntata allo scolasticismo del pensiero spagnolo¹¹⁴. Questo probabilmente poiché si è sempre visto nel mondo tedesco una realtà lontana, con problemi e dinamiche diverse da quelle vissute nella penisola iberica.

Ma proprio l'area tedesca, e in particolare quella prussiana, si trovò ad affrontare al tornante del secolo analoghi problemi di natura costituzionale, amministrativa e territoriale¹¹⁵.

Il complesso dell'antico Sacro romano Impero visse anch'esso in modo convulso la stagione napoleonica, dividendosi fra i domini che lo compongono (ed all'interno degli

113Non è qui il caso di iniziare a parlare di un fenomeno tanto complesso e studiato come la rivoluzione industriale, riguardo a cui esiste una bibliografia generale e specifica sterminata. Vale però qui la pena ricordare come Emblematico, a riguardo, il ruolo avuto nei lavori che porteranno alla redazione della costituzione siciliana del 1812, su cui si veda il saggio introduttivo di A. Romano a *Costituzione di Sicilia : stabilita nel generale straordinario Parlamento del 1812 : preceduta da un discorso sulla medesima e da diplomi relativi alla convocazione del Parlamento e alla sanzione di tutte le proposte di esso : coll'aggiunta di un compendio della Costituzione d'Inghilterra*, ristampa anastatica, Rubbettino, 2000

114 S. Rus Rufino, “Evolución de la noción de Derecho natural en la Ilustración española”, in *Cuadernos Dieciochistas*, N°. 2, 2001, pp. 229-259. Per un quadro generale sull'importanza di questi pensatori nella storia della cultura giuridica europea di grande interesse M. Stolleis, *Storia del Diritto pubblico in Germania – vol I – Pubblicistica dell'Impero e scienza di Polizia*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 351-361

115Horst Dippel, “La significación de la constitución española de 1812 para los nacientes liberalismos y constitucionalismos alemanes”, in J. M. Portillo Valdés, J. M. Iñurritegui Rodríguez, *Constitución en España : orígenes y destinos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 287-308

stessi) in atteggiamenti decisamente differenziati nei confronti dell'esperienza rivoluzionaria francese¹¹⁶.

La recezione del liberalismo avvenne in modo del tutto peculiare, ed anzi molte delle riforme più significative, specie in area prussiana, in seguito viste come l'inizio dell'apertura verso il pensiero liberale in area tedesca, avvennero in reazione all'ideologia rivoluzionaria francese¹¹⁷.

Inoltre anche, ed anzi ancor di più qui, la ricezione ed elaborazione dei fondamenti liberali fu portato avanti da un'élite, in questo caso un' élite intellettuale, di cattedra, la quale, lungi da voler creare una rottura con il passato, tentò di portare i principi di libertà e le nuove visioni dell'amministrazione all'interno di una società altamente corporativa, senza voler negare necessariamente né il vecchio né il nuovo.

Se dunque in generale si possono rintracciare i più diversi influssi politico-culturali del tempo grazie ad un ampio circuito di circolazione di idee che si sviluppa lungo tutto il diciottesimo secolo nel dibattito gaditano, le affinità fra il caso tedesco e quello ispanico si trovano anche nella contingenze storiche vissute nell'era napoleonica¹¹⁸.

Le differenze fra le due realtà sono molte, ed in molti casi rilevanti: una monarchia secolare cattolica da un lato, un impero di territori multiconfessionali dall'altro. Eppure le vicende del Bonaparte crearono un filo che collega queste due realtà: l'occupazione (con la conseguente messa a riposo delle strutture tradizionali), lo smembramento e la contrapposizione di modelli politico-istituzionali distinti, lo sviluppo di coscienze nazionali alternative in chiave antagonistica accomunano queste realtà, mettendole tra loro in comunicazione¹¹⁹.

Detto con altre parole le guerre napoleoniche innescano ai due lati dell'Europa processi costituenti che, lontani dai paradigmi rivoluzionari, cercarono di costruire modelli socio-

116 E. Weis, *Reformen in rheinbündischen Deutschland*, München, Wien, Oldenburg, 1984

117 Significativa a riguardo la considerazione di Schiera ne *Il laboratorio borghese: scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 20: “La reazione degli Illuministi tedeschi agli eccessi della rivoluzione francese è stata paragonata a quella di Lutero nei confronti della guerra dei contadini”.

118 A. G. Manca, “El constitucionalismo europeo y el caso prusiano - especificidad y concomitancias”, in J. M. Portillo Valdés, J. M. Iñurritegui Rodríguez, *Constitución en España...*, pp. 309-342

119 La fine del Sacro Romano Impero venne com'è noto sancita dall'accordo fra Napoleone e Francesco II d'Asburgo nel 1808. A riguardo molto interessante è la tesi di dottorato di R. Solano Rodríguez, *La influencia de la Guerra de la Independencia en Prusia a través de la prensa y la propaganda: la forjatura de una imagen sobre España (1808-1815)*. Per un più agile riferimento si guardi anche l'ottimo articolo “La Guerra de la Independencia en el mundo germano”, in *Cuadernos Dieciochistas*, N°. 8, 2007, pp. 101-119

istituzionali che potessero resistere sul piano pratico e ideologico agli “eccessi” giacobini. In fondo la partita si giocò proprio a questo livello: non sono tanto in un primo momento le idee portate avanti dalla rivoluzione ad incontrare opposizione da parte delle classi colte: anzi com'è noto l'accoglienza degli ideali universali propugnati in Francia fu per parte di una parte consistente degli intellettuali positiva, se non entusiastica. D'altronde si è visto come ci fosse un humus culturale comune e favorevole a livello continentale. Ma proprio questo aspetto forse permette ancora di più di mettere in relazione la monarchia spagnola con il congiunto tedesco: l'arrivo delle truppe napoleoniche spaccò fisicamente e ideologicamente le due aree, innescando processi di resistenza armata e culturale¹²⁰.

Una resistenza di cui si può dire la Spagna divenne un archetipo a livello europeo e di cui i commentatori dell'epoca fissarono un'immagine stereotipata nella sollevazione in nome della Croce e di Ferdinando. Ma una resistenza soprattutto in cui la dimensione locale nella cornice del *juntismo* venne ad avere un peso determinante, sia nelle modalità con cui si configura la lotta armata, sia nel modo in cui successivamente si venne delineando il dibattito territoriale per parte dei costituenti gaditani¹²¹.

Un potere locale che dunque, più che risvegliarsi, si venne semplicemente a trovare come unico detentore di potere reale, necessitato dalle circostanze ad esercitarlo, in quanto custode di quegli antichi legami corporativi e cetuali che innervavano la società. Qui probabilmente sta uno dei punti più controverso del costituzionalismo gaditano: come e quanto il progetto costituzionale di Cadice volesse inserirsi in questo schema e quanto volesse cambiarlo.

Se infatti è difficilmente discutibile la traiettoria *anti-juntista* che assunsero le *Cortes* (nel fondo ci sarebbe stato anche un problema di legittimazione), si è già visto come il problema costituzionale del territorio fosse ben concreto, in quanto la resistenza aveva svegliato un potere locale che, se anche non sovrano, non poteva non essere preso in considerazione come forza politica¹²².

120Nel caso tedesco ci saranno i piani prussiani di resistenza e riorganizzazione dell'esercito nelle zone orientali. A riguardo si veda G. A. Craig, *Il potere delle armi: storia e politica dell'esercito prussiano, 1640-1945*, Bologna, Il Mulino, 1984.

121Per una bibliografia sistematica sulla Guerra di Indipendenza M. Moreno Alonso, “La Guerra de la Independencia: la bibliografía del bicentenario”, in *Historia social*, N° 64, 2009, pp. 139-162.

122C. M. de Bustillo, “Los “otros” celadores del orden constitucional doceañista: diputaciones provinciales y ayuntamientos constitucionales”, in M. Portillo Valdés, J. M. Iñurritegui Rodríguez, *Constitución en España...*, pp. 179 - 214.

Torna dunque ancora una volta il problema del valore plurisenso del termine Nazione: come costruire una Nazione “unica” soggetto di doveri e diritti politici (nonché di libertà) con queste diverse “patrie” locali, che oltretutto si erano fatte carico della resistenza all’“usurpatore” José. Di più: impossibile era negare una rappresentanza a queste realtà vive, che rappresentavano il tessuto storico-giuridico su cui si edificava il testo costituzionale¹²³.

Probabilmente la migliore soluzione interpretativa è quella apportata da Portillo Valdez, identificando nella rappresentanza provinciale la funzione di difensore della libertà. La provincia e le sue *Diputaciones* divengono costituzionalmente i guardiani delle libertà rispetto ad una Nazione che, unica detentrica della sovranità, potrebbe anche rivelarsi dispotica. Sin qui potrebbe ricordare alcune suggestioni della Gironda francese, se non fosse che il centro di questa costruzione era portare lo *status* delle antiche libertà asturiane, basche e navarre a caratteristiche generali di una nuova territorialità.

Il ruolo dunque di difensori attraverso la rappresentanza avrebbe dunque percorso l'antica strada della difesa del privilegio più che quella del concetto di rappresentanza in senso contemporaneo. In altre parole si vorrebbe fare di tutta la nuova struttura territoriale un grande sistema di *fueros* a difesa delle libertà della Nazione quando le *Cortes* non facessero il loro dovere. In questo modo si verrebbe a creare un tessuto locale in cui la difesa delle proprie libertà diverrebbe la difesa delle libertà generali¹²⁴.

Si tratta dunque di veicolare la libertà e la sua difesa (e con essa dunque quella che viene vista come l'anima stessa del liberalismo) attraverso una logica da *Ancien Regime* e di privilegio, in cui i nuovi corpi territoriali avrebbero agito sì come rappresentanti, ma in difesa del nuovo “privilegio” della libertà.

Un percorso questo molto simile a quello che ritroviamo nella storia politico istituzionale tedesca a cavallo tra sette e ottocento.

Se ci focalizziamo infatti sull'area germanica si può osservare come sin dai primi tentativi di cambiamento in una direzione liberale si sia percorso un difficile cammino di cambiamento dall'alto, in cui si cercò la penetrazione dei principi di libertà ed individuo

123C. M. de Bustillo Romero, “Constitución y territorio en los primeros procesos constituyentes españoles”, in C. Garriga (coord.), *Historia y Constitución – Trayectos del constitucionalismo hispano*, Mexico, D.F., Instituto Mora, 2010, pp. 201 - 232

124Questo schema però trova un limite proprio nel marcato localismo della società ispanica. Si veda a riguardo le considerazioni del paragrafo 2

attraverso le forme e le logiche di una società di corpi, basata su logiche escludenti di privilegio.

Significativo a riguardo fu il percorso di riforme che venne progressivamente intrapreso in una delle due principali realtà dell'area tedesca: il regno di Prussia. L'eterogeneo congiunto di domini sotto la guida degli Hohenzollern visse nel crinale fra il XVIII e XIX secolo una serie di fondamentali cambiamenti all'interno però di un forte quadro di continuità istituzionale e sociale¹²⁵. Non occorre (ne sarebbe opportuno) ripercorrere nel dettaglio l'arco di tempo che intercorre fra le riforme federiciane e la *Rediverte Stadteordnung* del 1833. Sicuramente però è utile ricordare alcuni dei caratteri salienti riguardo al problema della strutturazione di una territorialità, specie con riferimento al momento-chiave di questo processo: la stagione di riforme che fece seguito al tracollo di Jena, tipizzata dai due suoi principali attori, vom Stein e Hardenberg¹²⁶.

La disfatta a cui andò incontro il regno di Prussia, l'occupazione di parte del territorio da parte delle truppe napoleoniche posero il re e la società elbana davanti alla necessità di una profonda riconsiderazione delle strutture economiche ed amministrative. Caratteristica però di questo processo riformatore fu di evitare la rivoluzione procedendo ad un cambio istituzionale dall'alto, il quale senza poter rompere la struttura tradizionale degli *Stände* potesse conseguire una serie di riforme sì amministrative ma di valore costituzionale¹²⁷.

Si trattò di una partita complessa, in cui si vuole cercare di far entrare contemporaneamente i principi del liberismo economico e della partecipazione (in chiave e locale e generale) attraverso una serie di interventi che nel mantenere intatto l'ordine tradizionale lo portassero ad evolversi naturalmente in una direzione latamente liberale, senza fratture nè scossoni¹²⁸.

125Tarello, *Storia della cultura...*; R. Koselleck, *La Prussia tra riforma e rivoluzione, 1791-1848*, Bologna, Il Mulino, 1988; Mannori – Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, Laterza, 2001,

126Sul tema R. Koselleck, *La Prussia tra...*, pp. 175-247; F. Rugge, *Il governo delle città prussiane fra '800 e '900*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 45-60

127A parlare di costituzionale e costituzione qui ci troviamo davanti ad un problema linguistico noto non di poco conto: laddove difatti nella cultura giuridica tedesca proprio in quegli anni viene progressivamente delineata una chiara differenza fra *Konstitution* e *Verfassung*. Il problema si complica ulteriormente visto il periodo esaminato, dal momento che proprio nel dibattito attorno alle riforme dei primi anni dell'Ottocento accanto al tradizionale termine *Verfassung*, spesso usato con il significato di “tradizioni” (siano esse del regno, della provincia o del municipio) si inizia a usare il termine di ascendenza più “occidentale”. In ogni caso per una esaustiva spiegazione del problema si rimanda a H. Mohnhaupt, D. Grimm, *Costituzione : storia di un concetto dall'antichità a oggi*, edizione italiana a cura di Mario Ascheri e Simona Rossi, Roma, Carocci, 2008.

128Una partita che ha le sue radici nella promulgazione del Codice prussiano (ALR). Come giustamente

Ci si trovò dunque di fronte ad uno scenario in cui di fronte ad una volontà riformatrice più di rottura del funzionariato si oppose la resistenza di tutti i corpi intermedi (sia nella dimensione comunale che in quella distrettuale e provinciale). Una resistenza che fu in un certo qual modo consacrata dalla volontà continuistica che gli stessi riformatori perseguirono: per quanto infatti le riforme fossero contro gli *Stände*, si volle che fossero loro stessi il volano di una serie di cambiamenti amministrativi ed economici che, per la loro portata anche a livello di ridefinizione sociale, furono dei veri e propri cambiamenti costituzionali.

Se dunque un punto risulta chiaro è l'impossibilità di prescindere dalla dimensione cetuale e corporata, anche quando questa subisca ridefinizioni sostanziali. Un esempio di ciò lo si ebbe alla fine della stagione riformatrice con le dimissioni di Hardenberg nel 1823, quando si giunse all'istituzione di un sistema provinciale si a rappresentanza cetuale, ma in cui l'appartenenza al ceto, e dunque alla rappresentanza, passava attraverso il criterio economico della proprietà (fondiaria)¹²⁹.

In altre parole si volle superare la Rivoluzione con Adam Smith, con in più la necessità di mantenere il tutto all'interno di una cornice cetuale sancita e cristallizzata dalla *Allgemeine Landrechts* del 1794¹³⁰. Anche nel caso, ad esempio, della riforma a più avanzato impianto, la *Städteordnung* del 1808, il carattere corporativo della rappresentanza rimase nella distinzione fra *Burgertum* e semplici residenti. A riguardo Koselleck nel giudicare la più nota (nonché più longeva) delle opere di vom Stein disse

“La riforma municipale fu una riforma corporativa ed ebbe successo in quanto tale.

Essa si sarebbe inserita senza fratture nel regime corporativo provinciale creato nel 1823.”¹³¹

Con questo non si vuole tracciare una linea unica che unisca il periodo riformatore dei

mette in evidenza Koselleck “Il fatto che la barriera eretta dallo Stato prussiano a difesa della proprietà favorisse anche i privilegi aveva un valore decisivo per l'avvenire” (p. 33)

¹²⁹*Ibidem*, pp. 297-298

¹³⁰Sul tema sempre di grande interesse le considerazioni di G. Tarello, *Storia della cultura...*, pp. 486 - 506

¹³¹Koselleck, *La Prussia tra riforma...*, p. 194. Considerazione che si sposa perfettamente con quanto detto da Rugge in *Il governo delle città...*, p. 50: “Le critiche di principio più significative s'appuntavano sugli elementi – per dir così - “parlamentar-partecipativi” [...]. A questo ordine di critiche finì per associarsi anche lo stesso Stein, cui premeva in realtà salvaguardare non tanto il meccanismo di rappresentanza in passato stabilito, ma l'essenza di quello: il suo carattere cetuale”.

primi anni del secolo con i risultati degli anni venti: se infatti la volontà di personaggi come Stein e Hardenberg era quella di un cambio economico-sociale volto a costruire una base liberista, la volontà delle riforme provinciali del 1823 fu quello di cristallizzare una piramide cetuale fondata sulla proprietà fondiaria in cui la definizione territoriale e politica dello Stato passi proprio attraverso il possesso della terra. Anche in questo punto Koselleck in maniera illuminante afferma che

“Entrambe le epoche (*del Codice generale prussiano e delle riforme*) della legislazione avevano spinto verso un ordine cetuale-professionale di potenziali cittadini dello stato; ora invece si creava una cesura fondamentale all'interno della società civile tra *Angesessene* e *Nicht-Angesessene*.”¹³²

La strada dunque intrapresa per un primo superamento di un particolarismo territoriale che caratterizzò il regno prussiano sin dal settecento (senza peraltro risolversi compiutamente se non nell'ottocento inoltrato) passò attraverso l'unione delle categorie di ceto e proprietà fondiaria, con la quale si ottiene però l'esclusione politica di tutta la borghesia bancaria ed intellettuale¹³³. Non a caso proprio questi due mondi (e specialmente quello della cattedra) furono i principali protagonisti delle nuove istanze che sfociarono nel 48 tedesco e nel progetto di costituzione nazionale di Francoforte¹³⁴. Ciononostante questi non mostrarono una chiara volontà di intraprendere il cammino della gestione diretta della cosa pubblica, portando anzi avanti uno dei molti connotati ambigui della “borghesia” tedesca, vale a dire l'essere “semplicemente classe dirigente, incapace o forse anche non desiderosa di esprimere la propria dominanza per le vie obbligate del costituzionalismo borghese”¹³⁵.

Il risultato finale del *Vormärz* fu dunque quello di aver creato due ceti, burocrazia ed esercito, fortemente identificati con la causa monarchica, portando invece la borghesia verso l'identificazione con un concetto astratto (si potrebbe forse dire metafisico) di Nazione, accanto al quale permangono ancora i vincoli di appartenenza alle “nazioni” cetuali e territoriali.

132Koselleck, *La Prussia tra riforma...*, p. 235

133In realtà alcuni residui permangono sino alla repubblica di Weimar: basti pensare che L'AHL come diritto comune rimarrà vigente accanto ad alcuni statuti provinciali proprio sino all'avvento della repubblica

134, F. Lanchester, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 15-32

135P. Schiera, *Il laboratorio...*, p. 17

Per quanto dunque il costituzionalismo ispanico del primo ottocento e quello prussiano avessero vissuto e si fossero sviluppate in realtà diverse, vennero accomunati da alcuni paradigmi comuni: riforma (non creazione) di una Costituzione, definizione del territorio attraverso una ridefinizione del concetto di Patria e di Nazione, tentativo di raggiungere il liberalismo politico dall'alto, per poi formare una società liberale¹³⁶. In entrambi i casi si volle cercare di giustificare il tutto all'interno della cornice della Storia ed in entrambi i casi si vollero utilizzare le tradizioni politico-giuridiche dell'*Ancienne Regime* per costruire una nuova sovranità, una nuova territorialità ed una nuova amministrazione: nella penisola innalzando le libertà particolari dei *Fueros* a caratteri generali della Nazione, sull'Elba facendo dei ceti classi, e dei corpi locali i primi mattoni della rappresentanza nazionale.

Entrambi i modelli in buona misura fallirono, in parte fermati dalla Restaurazione, in parte per gli oggettivi problemi che incontrarono i rispettivi liberalismi a svilupparsi in società che non tanto e non solo non erano liberali, ma che piuttosto non sembravano ancora essere ricettive in tal senso, se non limitatamente ad alcune élite culturali.

Su entrambi i fronti si iniziò a lasciare provvisoriamente da parte l'ambito della *Konstitution* per concentrarsi su uno degli aspetti della *Verfassung*, ovvero a battere la strada di una riforma limitata ad un potere, vale a dire quello amministrativo. Proprio in questo punto si sarebbe venuto a creare il momento di stacco decisivo fra le due realtà sinora confrontate, specie nei risultati. Anche in questo caso bisogna però procedere per sfumature: l'immagine di una efficiente e burocratizzata macchina statale è il più tipico stereotipo riguardo alla Prussia prima (ed all'Impero tedesco poi)¹³⁷. Un grande apparato in grado di controllare gli aspetti più diversi della vita sociale ed economica. Se questo è forse vero per la parte finale del XIX secolo (e comunque anche qui con molte riserve, come dimostra per esempio la descrizione che Hugo Preuss dà dell'amministrazione prussiana), bisogna molto sfumare il quadro globale¹³⁸. In generale la amministrazione della Prussia sino al 1848 viaggiava su cifre piccole, senza che si sia superata del tutto la struttura dei ministeri territoriali. Vi era inoltre un alto grado di compenetrazione fra quadri

136Sul carattere elitista della politica ispanica e sulle sue conseguenze si tornerà nel secondo capitolo

137Tanto quanto probabilmente quella di una amministrazione spagnola che, inefficiente e sottodimensionata, segue senza esito l'esempio del vicino francese.

138Si veda a riguardo, H. Preuss, *Zur preussischen Verwaltungsreform*, Leipzig, Berlin, Teubner, 1910. Sul tema imprescindibile S. Mezzadra, *La costituzione del sociale – il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Bologna, il Mulino, 1999. In ogni caso si tornerà sul tema nel cap. quarto

dell'esercito (o meglio della riserva territoriale) e l'amministrazione¹³⁹. La situazione non risulta meno complicata a livello locale: senza entrare nei problemi che apportò l'ampliamento dei domini della corona Hoenzollern dopo il Congresso di Vienna, il sistema venne ulteriormente complicato dalla *Redivirte Stadteordnung* del 1833, essendo questa non sostitutiva delle precedenti legislazioni, quanto piuttosto alternativa ad esse¹⁴⁰.

Alla luce di questo il contesto istituzionale (e costituzionale, ribadisco, nel senso profondo di *Verfassung* che il termine ha nella cultura tedesca), visse una situazione decisamente più fluida, in cui l'esilità degli apparati amministrativi (e l'alta spesa per i soli militari) non la poneva distante da quella spagnola. Se uno stacco si produsse (e in maniera evidente) fu nella formazione culturale offerta al funzionariato ed alle classi dirigenti che venne messa a disposizione, sia a livello universitario che riguardo all'istruzione di base¹⁴¹: non fu il progetto della macchina ad essere migliore o più innovativo, quanto piuttosto fu il grande divario che si viene a creare fra un mondo culturale ed universitario fortemente atrofico da un lato rispetto a una cultura giuridica che costruisce una alternativa solida culturalmente e ideologicamente al Code e alla amministrazione francese¹⁴².

Qui probabilmente sta il vero stacco fra queste due realtà: nella diversa capacità giuridica e culturale di trovare un fondamento alla propria diversità. Con questo non si vuole dire che il costituzionalismo ispanico non abbia creato modelli, semmai il problema è nella loro

139La sovrapposizione dell'immagine del riservista della Landwehr ed il funzionario di basso e medio livello diverrà nel corso dell'Ottocento sempre più tipica, sino a trasformarsi in uno stereotipo. Si veda a riguardo Giles MacDonough, *Prussia. La perversione di un'idea. Da Federico il Grande ad Adolf Hitler*, Milano, Arnoldo Mondadori, 1994. Si può anzi dire che la tradizione di recarsi spesso sul luogo di lavoro con la divisa verdone della riserva territoriale converta quest'ultima da divisa militare a simbolo distintivo del funzionariato, contribuendo ancora maggiormente alla confusione dei ruoli. Più in generale sull'importanza dell'introduzione dell'uniforme nella burocrazia europea si veda; Senza considerare poi l'altissimo grado nobiliare presente all'interno delle alte sfere dell'amministrazione (A. von Klimö, "Fra stato centralistico e periferia. Alti funzionari statali in Italia e nella Germania prussiana dal 1870 al 1914" in *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, a cura di Janz, Otto, Schiera, Pierangelo, Siegrist, Hanne, Bologna, Il Mulino 1997, pp. 125-140. Il controllo della nobiltà, specie di quella latifondista si fa poi ancora più evidente a livello di *kreise*, specie nelle regioni orientali (in cui paradossalmente a livello di città le riforme di Stein danno invece i risultati più interessanti).

140Di fatto si viene a creare un sistema duplice (*Stadteordnung* 1808, *Stadteordnung* 1831) a cui si somma la tradizione Renana (di ispirazione francese) del *Bürgermeister* unico. A riguardo Rügge, *Il governo delle...*, pp. 55-60.

141Proprio a livello di scuola di media formazione il divario si fa più patente. Se infatti l'anchilosato sistema universitario spagnolo riesce comunque a produrre alcune personaggi e eccellenze che si inseriscono nel circuito culturale europeo (l'apporto di Giner o della scuola hegeliana di Sevilla), proprio la formazione intermedia (vero bacino degli strati intermedi dell'amministrazione) presenta deficienze pesanti. Al contrario la *Hochschule* può essere considerata la vera base della formazione della burocrazia tedesca.

142Per questi aspetti si veda par. III del presente capitolo

effettività e nella loro coerenza interna, specialmente riguardo al problema dell'ambito locale.

Al franare il progetto della Nazione gaditana dopo il Triennio liberale, l'opzione delle “uniche riforme utili”, vale a dire quelle limitate all'ambito della buona amministrazione, si fece largo nel passaggio che porterà dal “Trono e altare” fernandino al “*Rey y las Cortes*” di Isabella II¹⁴³. Proprio in questo intermezzo di assenza di un testo costituzionale scritto si riuscì a portare a termine quella “più conveniente divisione” tanto auspicata a Cadice. Una riforma dunque realizzata nelle forme dell'assolutismo illuminato, voluta in epoca gaditana e base territoriale per i successivi testi costituzionali.

Una provincia che così perse poco a poco il ruolo di difensore delle libertà disegnato dai costituenti gaditani, ma che neanche si ridusse ad una mera unità amministrativa nel quadro costituzionale¹⁴⁴. Al contrario, la *Diputación provincial*, camera di compensazione politica ed economica delle élite locali divenne il luogo dove non solo dove esercitare il proprio potere in loco, quanto soprattutto il canale attraverso cui la figura del *Gobernador Civil*, ben lontana dal *Prefect* e molto più vicina a quella dell'*Oberpräsident* prussiano, esercitò il ruolo di mediatore politico che un sistema elettorale pilotato gli richiede come principale funzione¹⁴⁵.

Qui sta probabilmente il vero limite della provincia nella traiettoria costituzionale ottocentesca: nata con il ruolo di rappresentare le libertà locali ed economiche dei suoi amministrati, non riuscì a ricoprire efficacemente quel ruolo di gestore economico del territori, attraverso il quale fomentare uno spirito economico borghese, da trasformare poi nel cemento economico e sociale delle diverse costituzioni liberali, fossero esse più moderate o più progressiste.

143Il modello del *Rey y las Cortes* non è da confondersi con quello del Re in Corte di ispirazione anglosassone. Lo schema costituzionale isabellino mira infatti a stabilire due poteri disgiunti in cui non si prevede la fiducia parlamentaria. Anzi nella pratica il potere regio diventa il creatore di maggioranze parlamentari ad hoc per il governo in carica tramite il potere di dissoluzione delle Cortes. Uno schema che ricorda molto di più il modellino costituzionale della monarchia costituzionale prussiana (su cui classico E.W. Böckenförde, „Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie”, in *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, Köln, 1972).

144Interessanti a riguardo le considerazioni di A. Gallego Anabitarte, “España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica”, *Ayer*, N° 1, 1991, pp. 125-166

145Sulla figura dell'*Oberpräsident*, è illuminante Koselleck, *La Prussia tra riforma...*, p. 254: “I *presidenti supremi* ottennero una posizione la cui vaghezza tecnico-amministrativa era inversamente proporzionale alla loro importanza politica. Non essendo istanze intermedie tra il ministero di Stato e governi, essi si trasformarono in avvocati degli interessi provinciali, che, come scrisse il presidente di un governo provinciale, erano “al tempo stesso interessi personali dei presidenti supremi”.

E in fondo la cosa non è poi così strana: sin da Cadice si dubitò della lealtà provinciale e della sua forza potenzialmente disgregatrice ed antisistemica, ponendosi dunque in una serie di situazioni paradossali: si volle riformare il territorio senza cambiarlo, si dette rappresentanza a questo negandone la portata politica. A partire dalla metà degli anni trenta del secolo sino alla Gloriosa di fatto si cercò semplicemente di marginalizzare la rappresentanza, senza però in fondo poterne fare a meno: la esilità dell'apparato burocratico centrale imponeva appoggiarsi alle elites locali, le quali, con o senza poteri effettivi nella *Diputación*, continuavano ad avere un diretto rapporto con Madrid. Neanche il preteso traguardo della uniformità territoriale e amministrativa (comprendendo in questo campo anche la amministrazione di giustizia) venne raggiunto.

Se dunque è pur vero che si possono riscontrare posture costituzionali differenti riguardo all'amministrazione locale fra i (breve) momenti di ascesa al potere dei progressisti (quasi degli intermezzi) e quelli in cui vigono carte ispirate al *moderantismo*, il problema era più legato alle vie di accesso al potere che ad una volontà autonoma di decentramento.

In fondo anche gli avvenimenti che portarono alla Gloriosa rivoluzione del 1868 furono più dovuti al collasso del vecchio sistema e del patto di potere dell'*unión liberal* che alla caratura “rivoluzionaria” di molti dei personaggi coinvolti¹⁴⁶.

Questo non significa sottovalutare il momento di rottura che significò la costituzione liberal-democratica del 69 ed il ricambio che si produsse nella classe parlamentare¹⁴⁷. Semmai è la ennesima dimostrazione della basso grado di modernità politica della monarchia spagnola: un collasso dovuto ad un colpo di Stato militare riunisce e porta al potere tutti coloro che, esclusi sin a quel momento dalla macchina di comando dalla volontà della corona non costituiscono un programma comune alternativo né per le élite né tanto meno per la base sociale del regno. Ci troviamo dunque nuovamente di fronte ad un cortocircuito insito nel modello del liberalismo dall'alto: avere l'appoggio di ampi settori di popolazione (non mi arrischio a dire popolare) a piani e riforme che servono giusto a creare i presupposti politici per il cambio della società, sperando nell'appoggio di elites che non solo risultano frammentate, ma che spesso ne possono ne vogliono un cambio particolarmente radicale¹⁴⁸.

146R. Carr, *España...*, pp.284 - 296

147M. M.Cuadrado, , “La elección general para Cortes Constituyentes de 1869”, in *Revista de estudios políticos*, N° 132, 1963, pp. 65-102

148Nel caso della rivoluzione del 1868 si sommano due fattori: se da un lato la mancanza di un fronte

Anche qui il parallelismo con la realtà tedesca e la grande occasione del liberalismo germanico, la costituzione di Francoforte, può risultare a nostro avviso interessante. Si può affermare senza particolari timori che i principali protagonisti della *Pauluskirche* siano state quelle elites intellettuali ed universitarie che, escluse dal funzionariato, portarono avanti un ideale di Nazione metafisico, fondato su una intrinseca unione di lingua, popolo e spirito, radicata nel romanticismo e strutturata dall'idealismo. Su questo tronco di nazionalismo astratto si innestarono i valori di libertà e dell'individuo, anche in questo caso scontrandosi con l'evidente problema di voler collocare il liberalismo in una cornice sociale ancora “pre-liberista”¹⁴⁹. Beninteso, la società tedesca in generale, e prussiana in particolare del 1848 non era più quella degli statuti provinciali degli anni 20. *Zollverein*, strade ferrate e rottura dei vincoli corporativi avevano comportato un cambiamento profondo a livello sociale, che portò non a caso il ceto dei banchieri ad essere co-protagonista insieme agli intellettuali¹⁵⁰. Il problema persistette però, e pesantemente, a livello di logiche istituzionali: la struttura cetuale, per quanto svuotata degli antichi significati e riempita di nuovi, seguiva essendo l'orizzonte di riferimento, specie in ambito locale. E senza particolari differenze di peso specifico fra le realtà apparentemente più dinamiche e quelle più conservatrici: le borghesie delle città renane non apparivano sicuramente meno chiuse ed oligarchiche nella gestione del potere che la nobiltà oltrelbana¹⁵¹.

Questo nel fondo il problema: il liberalismo di cattedra rimase tale, poiché volle anche in questo caso, come nella realtà ispanica, cambiare la società dall'alto volendo utilizzare la stessa per il cambiamento. E risultando impossibile si va ad appoggiare ad una struttura, quella della monarchia prussiana, che viaggia in una direzione opposta, consolidata attorno al ceto funzionariale.

E qui probabilmente l'altro grande stacco fra la realtà prussiana e quella spagnola: la corona degli Hohenzollern ebbe la capacità di permettere la evoluzione di un corpo di

comune è provata dalla fragilità che venne ad avere l'opzione di una monarchia costituzionale democratica con la morte di Prim, d'altro canto l'elitismo era un fattore insito nel progressismo di matrice krausista. Su questo si tornerà nel secondo capitolo

149R. Koselleck, *La Prussia tra...*, pp. 560: “La società civile del 1848 era moderna, ma non era una società di “cittadini”, il cui ceto potesse autoproclamarsi nazione”. W. Sauer, “El problema del Estado nacional alemán” in *Ayer*, N° 5, 1992, pp. 27-70

150P. Schiera, *Il laboratorio ...*, pp. 45-76

151R. Koselleck, *La Prussia tra...*, pp. 354-355

funzionari che, giungendo ad identificarsi con la causa della statualità, fanno del loro ceto il ceto dello Stato, creando così quel connubio di spirito di servizio e apoliticità presunta che porrà i funzionari al di sopra della forma contingente di Stato, in quanto veri rappresentanti del suo Ethos¹⁵².

Questa forza dell'amministrazione creò un nesso indissolubile fra amministrazione e Costituzione dello stato, tagliando però le gambe a una qualsiasi vera dimensione politica della società civile, escludendo nei fatti la possibilità di un accesso della rappresentanza borghese al potere¹⁵³.

Una borghesia dunque che non solo si trovò ancora bloccata nel *Vormärz* all'interno di una struttura cetuale ma che, anche quando ha l'occasione ed i mezzi intellettuali con la rivoluzione di portare il *Reich* verso forme liberali, venne bloccata dal suo stesso timore della rivoluzione. Di più: a partire dal *Nachmärz* i ceti borghesi rimasero bloccati nelle forme di una statualità ormai costituzionale, ma fondata sempre più sul modellino divenuto noto proprio come “monarchia costituzionale tedesca”. Proprio a partire dal fallimento della *Pauluskirche* la borghesia si esclude dai giochi, rivestendo un ruolo gregario proprio in uno degli obiettivi da sempre perseguiti, vale a dire l'unità tedesca.

Proprio qui il modello costruito nel “laboratorio borghese” (uso qui la bellissima espressione di Schiera) idealista venne a scontrarsi con i suoi stessi limiti: il fallimento della *Pauluskirche* del 49 di fatto affondò la possibilità della creazione dall'alto di una Nazione liberale, cedendo il posto al “principio monarchico”¹⁵⁴. La nascita dell'Impero sotto l'egida di Bismarck vide il liberalismo solo in una posizione gregaria, di attore “invitato” alla creazione di un congiunto di regni, principati e città libere per volere di una burocrazia, di un esercito e di un re¹⁵⁵. Questo quadro si discosta molto dalla creazione di uno Stato, sembra più ispirato ad un patto di ascendenza medievale, e poco ha a che vedere con la grande stagione del diritto pubblico e dell'amministrazione che vede nell'Ottocento il mondo tedesco protagonista.

152 Su questo tema classico A. Nieto, *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Uni. Sevilla – Instituto Garcia Oviedo, 1962

153 M. Ibler, “Pasado y presente de la relación entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo en Alemania”, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n 50/51, pp. 5-22, qui spec. pp. 5-11

154 W. Heun, “El principio monárquico y el constitucionalismo alemán del siglo XIX” in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, N° 2, 2000, pp. 559-586

155 M. Stürmer, *L'impero inquieto: la Germania dal 1866 al 1918*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 199 - 207

A questo punto le storie costituzionali e territoriali che abbiamo sinora incrociato presero strade totalmente divergenti: raggiunte entrambe le realtà una forma di stabilizzazione alla metà degli anni 70 del XIX secolo la pattizia soluzione federale del *Reich* poco a poco che vedere con la centralistica costituzione canovista. Un centralismo tuttavia anomalo, in cui la instaurazione del tanto sospirato codice civile non eliminò il particolarismo giuridico e dove le elites provinciali giocheranno un ruolo ancipite nello schema del *cachiquismo*. Schema che consacrò il ruolo politico anziché amministrativo di un *Gobernador civil*, a cui sfuggono anzi sempre più di controllo le diverse ramificazioni di un'amministrazione locale e centrale svincolate da una logica unitaria¹⁵⁶. E un centralismo con una forte ipoteca: proprio nel momento in cui si consacrò la provincia (anche a livello formale) come mattone di base della strutturazione territoriale dello Stato inizia la sua messa in crisi, unitamente, e non a caso, all'inizio di quella lotta di Nazionalismi contrapposti che ebbe il suo punto di partenza proprio nell'ultimo quarto del secolo¹⁵⁷.

In ogni caso il potere attrattivo di un'ideale nazionale cattolico (soprattutto alla luce dei nuovi apporti che apporta l'opera di Menéndez Pelayo), finalmente accettabile all'interno del liberalismo canovista, rimase molto forte sino a quando la monarchia spagnola perderà la sua dimensione imperiale: la perdita di Cuba minò nel profondo l'idealità imperiale della Spagna cattolica, aprendo una breccia nell'ideale politico e costituzionale ispanico che scosse alle fondamenta la territorialità spagnola.

Nel fondo però due elementi costituzionali rimangono comuni: la mancanza di una vera affermazione del liberalismo e la centralità della Monarchia come punto di gestione ed unificazione degli apparati di governo. Due elementi che minarono alle fondamenta la vera esistenza di una statualità autonoma in senso contemporaneo. Gli eventi successivi lo dimostrarono.

¹⁵⁶Più che difatti trattarsi di ramificazioni di un'amministrazione centrale si trattava di dipartimenti discatti dei ministeri, con carriere e funzionariato nettamente diviso.

¹⁵⁷B. de Riquer i Permanyer, "El surgimiento de las nuevas identidades contemporáneas: propuestas para una discusión" in *Ayer*, N° 35, 1999, pp. 21-52

Cap. II – La Spagna senza Impero: da Cuba a la Mancomunidad

II-1: Regeneracionismo e krausismo di fronte alla sfida del territorio

Nel 1936 avrebbe dovuto vedere la luce un piccolo volume di Adolfo Posada sulla storia del krausismo spagnolo. La fine della legalità costituzionale e l'inizio della guerra civile lasciarono inedita quest'opera sino agli anni ottanta del secolo scorso¹.

Nonostante il taglio sintetico e divulgativo del saggio, l'*incipit* può essere considerato un vero e proprio statuto interpretativo, una lettura autorizzata da parte di quello che fu l'ultimo grande figlio, estensore e chiosatore, al contempo, di una stagione culturale:

El llamado, entre nosotros, krausismo puede y debe estimarse planta netamente española, fruto jugoso de la tierra fuerte y soleada “donde parece que las rocas sueñan”²

Il krausismo prodotto del pensiero ispanico. Una affermazione decisa, appena sfumata nel prosieguito del testo dal riconoscimento delle sue radici germano-belghe. Un'affermazione peraltro non nuova fra coloro che si riconoscevano nel percorso etico-culturale iniziato da Sainz del Río a metà del XIX secolo.

Una difesa necessaria di fronte alla nota accusa di “eterodossia” rispetto alle cattoliche radici della cultura spagnola, di cui iniziatore fu Menéndez Pelayo e che, nel fondo, rimase

1 Si è già parlato di Adolfo Posada, o per meglio dire accennato. Risulta d'altronde difficile affrontare il tema del diritto pubblico nella Spagna otto-novecentesca senza passare attraverso l'operato di uno dei suoi grandi (e pochi) sistematizzatori nella penisola iberica. Un personaggio dalla prolifica produzione e dalla lunga vita, sia fisica che intellettuale. Riportare a questo punto una bibliografia sistematica dell'autore richiederebbe alcune pagine, oltre che essere un inutile doppione di alcune bibliografie sistematiche che sono già state in passato redatte (completissima ad esempio nel classico lavoro di F. J. Laporta, *Adolfo Posada: política y sociología en la crisis del liberalismo español*, Madrid, Edicusa, 1974). A un così grande patrimonio bibliografico non corrisponde purtroppo una equivalente ricchezza archivistica, dato che l'archivio personale andò distrutto negli anni 30. In ogni caso nel corso dell'esposizione si farà puntuale riferimento alle opere utilizzate dei maestri ovienses.

2 A. Posada, *Breve Historia del krausismo español*, Oviedo, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1981, p. 23 (edizione postuma, a cura di E. García de Enterría e F. Sosa Wagner e a detta degli stessi editori di incerta datazione, in ogni caso riferibile al decennio 1925-1935).

sempre una delle armi utilizzate per cercare di svalutare l'operato politico-sociale delle diverse generazioni che portarono avanti le idee guida del krausismo.

Queste poche parole vanno però ben oltre la semplice difesa dall'accusa di eterodossia rispetto all'anima culturale ispanica, venendo messi in luce problemi fondamentali non solo del krausismo, ma in generale di un intero panorama spagnolo a cavaliere fra due secoli si interroga su se stesso e su cosa fare dinnanzi a quella che appare come la definitiva crisi dell' *ethos* spagnolo³.

Una volontà quella di rivendicare il movimento krausista come una creatura ispanica non fine a se stessa, ma volta a mettere in evidenza come il lascito di Sainz del Río, possedendo una sua precisa e definita originalità, fosse il percorso principe per riuscire a risolvere i problemi peninsulari: la decadenza della Spagna non era un fatto interno e consustanziale alla stirpe, quanto piuttosto alla non applicazione dei principi etico-sociali del krausismo al malato, ma non incurabile, regno peninsulare⁴.

Un corpo sui cui operare, un malato che necessitava di cure. Ma da parte di chi? E in che modo? Sicuramente da una élite, ma non una qualsiasi: non la classe già dominante, causa principale dei mali della nazione, quanto piuttosto grazie all'azione di un'élite intellettuale sino a quel momento esclusa (e probabilmente anche di troppo ridotte dimensioni), che si impegnasse a portare avanti una missione di rinnovamento (non di stravolgimento) dell'individuo, finalmente parte di un intorno sociale non indifferente, ma che anzi diviene il vero motore di uno Stato che ha la sua ragion d'essere nel rappresentare il diritto, fondamento con cui difendere e sviluppare armonicamente questo tutto sociale di individui fra loro interconnessi. Una necessità quella di rinnovamento della penisola che veniva però pensata attraverso percorsi differenti: se infatti molti invocavano un “uomo del destino”, una sorta di Bismark ispanico che trainasse fuori la monarchia da un secolare impantanamento, dall'altra si stigmatizzava proprio la figura dell'uomo forte come il

3 Com'è noto il dibattito sulla decadenza della potenza spagnola portò le diverse correnti culturali dell'epoca ad interrogarsi su quando e perché fosse iniziato questo processo. Domanda che automaticamente conduceva a chiedersi quale fosse stato il momento di apogeo da cui era iniziato il declino. Sul tema di grande interesse le apportazioni di A. Junco, *Mater dolorosa: la idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 2001; “La nación post-imperial. España y su laberinto identitario” in *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, N°. 9, 2006

4 La metafora del “malato”, che attinge ad una mescolanza di antico organicismo e di un positivismo più di moda che di reale assimilazione (più avanti si vedranno le eccezioni), diviene un topico della letteratura regeneracionista, tanto da essere un tratto distintivo di due personaggi centrali quali Costa e Picavea. Più avanti si tornerà sul tema

rischio di una cura brutale che avrebbe comportato il rischio di perdere il malato⁵. La Patria spagnola non necessitava tanto di una radicale operazione condotta da un chirurgo inflessibile, quanto piuttosto di una serie di riforme che permettessero una marcia di riavvicinamento al resto della casa europea⁶.

Una cura che dunque richiedeva un'apertura verso la cultura di un'Europa, o meglio un Occidente, rispetto a cui la penisola si era progressivamente trovata in una periferia che strideva con la centralità del suo secolo d'oro.

Ma proprio sul punto di cosa significasse guardare a Occidente si vennero a creare i maggiori problemi: si trattava di importare un metodo, o piuttosto una serie di conoscenze? E in che misura tutto ciò era inseribile nel tessuto ispanico? E ancora nel fondo questa dovesse essere la cura? Non sarebbe stato meglio cercare piuttosto nella cultura profonda e popolare di una penisola vera e viva la fonte con cui riscattare una Patria esangue?⁷

Il tornate del secolo portò dunque a una serie di riflessioni differenziate nelle diagnosi e nelle cure, ma accomunate dalla problematica di cosa fosse l'edificio peninsulare ispanico: su quanto, come (e perché) si fosse costruito, distrutto o tralasciato.

Proprio per questo ritengo che siano ancora attuali le considerazioni che una trentina di anni fece Tuñón de Lara fece riguardo a questo convulso e accelerato momento di rimodulazione e creazione di nuovi e diversi panorami culturali, mettendo opportunamente in guardia riguardo alle confusioni che poteva apportare l'uso delle formule “Generazione del 98” o la ancora più estesa *Edad de la plata*. In particolare il rischio sarebbe quello di

5 Occorre appena ricordare come la retorica primoriverista del *Cirujano de yerro* cavalcò proprio alcuni *topoi rigeneracionisti*, portando avanti quel misto di modernizzazione e sfiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative parlamentari che più che Costa fu il costismo di maniera a mettere in evidenza. A riguardo si veda M. Menéndez Alzamora, *La generación del 14: una aventura intelectual*, Madrid, Siglo XXI, 2006; A. Quiroga Fernández de Soto, *Haciendo españoles: la nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pp. 39-68.

6 In questa posizione chiaramente si riconosce Azcárate in particolare e più in generale il krausismo più “strettamente” inteso. Il fatto che anche nell'universo krausiano vi fosse una totale disillusione nei confronti del modello parlamentare hispanico non significava una diffidenza verso il concetto di rappresentanza. Semmai il punto era riuscire ad avvicinarsi ad un modello di parlamentarismo e di dinamica partitica che permettesse di superare il caciquismo. In questo ad esempio l'attenzione di Azcárate al modello inglese (si veda il suo *La Constitución inglesa y la política del continente*, Madrid, Imprenta de Manuel Minuesa de los Ríos, 1878) o il perseguire il superamento della sola rappresentanza individuale a favore di quella dei diversi corpi sociali (posizione portata avanti esemplarmente da Posada, e su cui lui stesso si porrà più avanti pesanti interrogativi in *Hacia un nuevo derecho político*, Madrid, Editorial Paez, 1930 su cui si consiglia la lettura dell'omonimo articolo di S. Martín Martín, Biblioteca Saaveda Fajardo, 2001) non significava dunque il negare il valore del parlamentarismo come sistema.

7 M. Tuñón de Lara, *Medio siglo de cultura española (1885 – 1936)*, 3 edizione corretta e ampliata, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 57-78

mettere all'interno di categorie eccessivamente onnicomprensive persone, idee, progetti che, al vivere la stessa realtà, attingessero a fonti diverse⁸. Una precauzione doverosa, soprattutto perché lo stesso Tuñón si trovò poi a dover utilizzare queste categorie, e non tanto per una necessità di sintesi o semplificazione, quanto piuttosto per la magmaticità del periodo successivo al disastro del '98.

Nonostante ciò occorre distinguere, sia per chiarezza espositiva, sia perché gli stessi personaggi coinvolti si differenziavano fra di loro: *Regeneracionismo* non equivale né equivaleva a krausismo, né tanto meno quest'ultimo può essere e veniva considerato considerato un monolite⁹.

Questa necessità classificatoria viene però complicata dal fatto che il pensiero di Krause, o meglio la sua sistematizzazione alla luce delle condizioni culturali della Spagna di metà del XIX secolo operata da Sainz del Río, divenne un linguaggio comune di formazione, o quantomeno di comunicazione, per generazioni di intellettuali nella penisola, una piattaforma sulla quale tentare di costruire un rinnovamento della cultura ispanica attraverso gli strumenti intellettuali di un pensiero eclettico a cavallo tra illuminismo e idealismo¹⁰.

Senza dunque voler entrare nella complessa discussione riguardo al peso che i contenuti del krausismo “originario” abbiano avuto o meno nel panorama culturale spagnolo, difficilmente contestabile è il ruolo di ponte culturale verso l'Europa (o meglio verso la Europa intesa come occidente) che venne a ricoprire un sistema che, un pò paradossalmente, nel panorama continentale fu quantomeno di secondo ordine¹¹.

8 *Ibidem*, in particolare qui il riferimento è al capitolo “Mito y realidad del grupo del 98”, pp. 103 - 131

9 Non è questa la sede per ripercorrere una esaustiva bibliografia riguardo al krausismo ispanico. Oltre alla già citata opera di Posada, che per le sue caratteristiche e datazione è da ritenersi più una fonte che uno studio monografico successivo, fondamentali in ogni caso si ritengono a riguardo: J.J. Gil Cremades, *El reformismo español - Krausismo, escuela histórica, neotomismo*, Barcelona, Ariel, 1969 (di alto profilo, nonostante gli anni trascorsi). Per una diversa chiave di lettura oltre al già citato Tuñón de Lara gli scritti di Elias Díaz, tra i quali la raccolta *Socialismo en España: el partido y el estado*, Madrid, Editorial Mezquita, 1982 o la recente *De la Institución a la Constitución – política y cultura en la España del siglo XX*, Madrid, Trotta, 2009 (titolo peraltro che l'autore, nella nota preliminare a *Socialismo en España* dice di aver già pensato all'epoca come possibile sottotitolo del libro stesso). In ogni caso per una approfondita e recente ricostruzione della storiografia riguardante il krausismo ispanico si rimanda a G. Capellan de Miguel, *La España armonica – el proyecto del krausismo español para una sociedad en conflicto*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006 (in particolare il capitolo VII - “Balance historiográfico y líneas de investigación” pp. 303-325). Nel corso del capitolo verranno in ogni caso dati riferimenti più puntuali riguardo alle diverse correnti e sviluppi.

10 Una sistematizzazione fatta conoscendo non il pensiero originale, quanto la recezione che i suoi allievi, in particolare Ahrens, avevano elaborato. E. Díaz, *De la Institución a...*, p. 20

11 Con peraltro la difficoltà di intendersi sul tema: se senza dubbio parlare del pensiero krausiano vuol dire

E probabilmente poco rilevante è ai nostri fini giungere ad una conclusione sulla volontarietà o meno della scelta di Sainz del Río nello “scartare” l'ipotesi hegeliana a favore di quella krausista. Un fatto però sembra difficilmente contestabile: il relativo ritardo rispetto al panorama culturale della metà dell'ottocento del filone tardo-kantiano della scuola krausista permise una più facile ricezione in un contesto culturale come quello ispanico, nel quale si era vissuto un illuminismo in chiave minore. Il pensiero krausista si rivelava dunque come il più adatto: caratterizzato da una forte carica pedagogica e di moralizzante allo stesso tempo, permetteva di superare i limiti del mondo di una cultura ufficiale e universitaria altamente autoreferenziale, offrendo una visione antropologica dell'uomo che ben poteva lottare sullo stesso campo del tradizionalismo cattolico¹². Non a caso infatti questo aspetto si inseriva in un sistema filosofico fortemente improntato ad una religiosità razionale di matrice tardo settecentesca, con la quale poter combattere sullo stesso piano del binomio religione-etica un pensiero ufficiale di cui il nocciolo fondamentale era proprio la centralità dell'elemento culturale cattolico come vero fattore distintivo della ispanicità¹³. Unamuno, testimone-attore critico di quella temperie culturale, sostenne come nel fondo il vero carattere che spinse Sainz del Río a consacrare il krausismo come pensiero su cui creare la propria formazione fosse il fondo mistico che questo possedeva¹⁴.

Una missione pedagogica quella del krausismo, che venne sviluppata da coloro che ne divennero in una certa misura i due secondi padri, Giner e Cossio, e dalla nascita, in una particolare congiuntura storica che ruota attorno alla fine del sistema isabellino ed alla restaurazione borbonica, di un canale alternativo di accesso alla cultura quale fu l' *Instituto de Libre Enseñanza*¹⁵. Un'istituzione che, nata come reazione all'epurazione universitaria

ricondurlo al suo creatore Krause, altra cosa è stabilire quanto del krausismo che sta all'origine del movimento ispanico non arrivi da Ahrens o Thibingen. A riguardo G. Capellan Miguel, *La España armonica...*, pp.; in M. Suárez Cortina, (ed.), *Libertad, armonía y tolerancia: la cultura institucionista en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2011

12 Non si dimentichi come la recente storiografia sul tema ha dimostrato come il viaggio di Sainz del Río avesse come obbiettivo quello di trovare un'alternativa all'eclettismo di Cousin. Sul tema in M. Suárez Cortina, (ed.), *Libertad, armonía y...*, p. 154

13 Una visione questa che sarà resa classica proprio da uno degli alfieri dell'antikrausismo, Menéndez Pelayo, nella sua celeberrima opera *Heterodoxos Españoles* (di cui già solo il titolo fa ben capire come coloro che uscivano dalla ortodossia della nazionalità cattolica li portava ad essere degli stranieri in patria)

14 A. Posada, *Breve historia del...*, p. 26

15 Per quanto dunque la affermazione di Tuñón che l'istituzionismo “...solo puede enfocar al krausismo como precedente” (*Medio siglo de...*, p. 44) sia necessaria ai fini di porre nella giusta prospettiva storica i diversi fenomeni e serva a distinguere momenti dalle sfumature diverse, altrettanto stimolante risulta il

attuata nella prima fase della Restaurazione, arrivò in un quadro riconciliato con le istituzioni post-canoviste, ad avere un peso determinante nella creazione del *Ministerio de Instrucción Pública* e ancor di più in una serie di istituzioni a questo riferibili, quali la *Junta de Ampliación de Estudios*, L'Istituto – *Escuela*, la *Residencia de Estudiantes* e una serie di altri centri d'eccellenza, tra cui non si può non ricordare il *Centro de Estudios Históricos*¹⁶.

Nuova educazione, rinnovamento etico, riconsiderazione del proprio passato: una serie di strumenti perfetti per operare un risveglio, o meglio una rigenerazione di un corpo di Nazione che aveva perso la sua identità di Impero con gli eventi cubani.

Se infatti un tratto comune a questi diversi “ismi” fu l'insistenza sulla centralità della pedagogia per la formazione delle future classi dirigenti, comune fu anche lo scopo di quest'ultima: la formazione di una società nel senso moderno, di una struttura sociale che, se aveva già i suoi primi germogli nelle realtà a più alta urbanizzazione, sicuramente non si incontrava nella maggior parte della Monarchia, che riposava ancora su di una struttura economica agraria, in cui il vincolo personale e la tradizione erano il vero cemento sociale di un controllo sociale che poco era riconducibile a logiche di classe¹⁷.

diverso approccio di Eliaz Diaz nel cercare di ricostruire i tratti comuni di quello che è il krauso-istituzionismo (*De la Institución a la...* pp. 31- 48: “Características fundamentales del la filosofía krauso-istitucionista”).

16 Diversa storia invece quella del Museo Pedagógico Nacional, uno dei primi frutti dell'ILE e che svolgerà una importante funzione educativa parallelamente alle altre istituzioni culturali, specie la sua biblioteca. A riguardo si veda la bella monografia dedicata a Bartolomé Cossío, animatore di questa istituzione: E. M. Otero Urtaza, *Bartolomé Cossío, trayectoria vital de un pensador*, Madrid, 1994. Ognuna di queste istituzioni meriterebbe (e ha meritato) uno studio approfondito e monografico. Nei fatti la quasi totalità della classe dirigente che aprirà le porte alla Repubblica avrà perlomeno stretti ed importanti rapporti di collaborazione con una o più di queste istituzioni. Più avanti nella trattazione degli eventi repubblicani si vedrà il peso determinante che queste “alte scuole” ebbero. Come pubblicazioni di riferimento basilari su questi temi si veda: gli atti del centenario recentemente pubblicati con la cura di J. M. Sanchez Ron; J. Garcia-Velasco *100 años de la JAE La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas en su Centenario*, Madrid, CSIC – Residencia de Estudiantes, 2010; Ernesto Caballero Garrido, M.^a Carmen Azcuénaga Cavia, *La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas: historia de sus centros y protagonistas (1907-1939)*, Madrid, CSIC, 2010; Il monografico del 2007 n. 14 di *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, dedicato a “A Europa por la vía de la ciencia : La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas”; sul *Centro de estudios Históricos*, J. M. López Sánchez, *Heterodoxos españoles – el centro de estudios históricos, 1910-1936*, Madrid, Marcial Pons - CSIC, 2006; sulla *Residencia de Estudiantes* di grande interesse il recente numero del *Boletín del Instituto de Libre Enseñanza* di dicembre 2010, n. 78-79-80

17 Non si dimentichi l'importanza attribuita alla riforma sociale da parte del gruppo istituzionista: Azcárate fu difatti il grande animatore negli anni a venire della nascita e sviluppo dell'*Instituto de reformas sociales*. Sul tema J. I. Palacio Morena, “La Institución Libre de Enseñanza y la reforma social”, in M. Suárez Cortina, (ed.), *Libertad, armonía y...*, pp. 281 - 307

Un cambiamento della società che veniva però concepito come si è detto principalmente dall'alto. Era dunque necessario operare un mutamento sociale tramite un rinnovamento del patrimonio di valori e personale delle élite guida.

Si trattava dunque di superare quelli che erano i *patrones* del liberalismo dottrinario, specie fra tutti una visione atomistica ed individualistica della società, a favore di una visione organica del soggetto e del suo ruolo sociale.

Organicismo, rigenerazione, cambio delle élite: nel fondo questi possono esseri considerati i punti comuni delle diverse istanze di rinnovamento sociopolitico che cercarono di dare una risposta al problema socio-politico-istituzionale della Nazione spagnola che fosse alternativa al modello del “trono e altare”, che non solo trovò una sua definitiva codificazione in questi anni proprio con Menéndez Pelayo, ma riuscì a conseguire una riappacificazione con il sistema politico proprio nella restaurazione canovista¹⁸

Anche perciò uno degli imputati comuni a tutti i personaggi protagonisti di questo ultimo quarto di secolo fu il liberalismo, o meglio, come si è detto, ciò che era stato il liberalismo iberico sino a quel momento nella formula del dottrinarismo liberale, portato al suo perfezionamento teorico dal sistema della Restaurazione. Uno schema che non poteva che apparire agli occhi del krausismo come la perpetuazione al potere, attraverso una alternanza apparente in un parlamentarismo falsato, di una serie di élite che utilizzavano la massa elettorale senza né pensare né volere che questa potesse assumere i caratteri di una società civile¹⁹, ma anzi nascondendo la perversione dell'istituto parlamentare dietro il rispetto delle formale correttezza legale.

E non è un caso che proprio il diritto occupi un posto centrale nella riflessione del primo krausismo e più in generale dei suoi successivi sviluppatori: un diritto che si annoda e si confonde con una etica di taglio illuminista e deista, che vede nella legge il momento in cui la eticità della società deve esprimersi²⁰.

18 A riguardo F. Gómez Ochoa, “El pensamiento político de Antonio Cánovas del Castillo: una aproximación a la cultura política del conservadurismo de la Restauración”, in M. Suárez Cortina (coord.), *La cultura española en la Restauración (I Encuentro de Historia de la Restauración)*, Madrid, Sociedad Menéndez Pelayo, 1999, pp. 475-497

19 Non che il caso ispanico sia un unicum a livello europeo nel periodo. Nel fondo similitudini si possono trovare nell'Italia liberale post-unitaria, anche se con alcune significative differenze. A riguardo Varela Ortega, José, “Orígenes y desarrollo de la democracia: algunas reflexiones comparativas”, in *Ayer*, N° 28, 1997, pp. 29-60

20 G. Capellan Miguel, “De la filosofía del Derecho a la Ciencia Política. Una aportación fundamental – y olvidada del krausismo-institucionismo español”, in M. Suárez Cortina, (ed.), *Libertad, armonía y...*, pp. 152 – 209.

Risulta dunque chiaro come sul banco degli imputati non venisse per forza portato il liberalismo in sé (per quanto non mancassero posizioni, si veda il caso di un Picavea, di attacco frontale alle istituzioni rappresentative), quanto piuttosto alcuni dei suoi precipitati nell'area ispanica: il modello anglosassone fu uno delle fonti di ispirazioni in genere dell'epoca, nettamente preferito ad un costituzionalismo francese portatore di una forma di libertà astratta, fonte proprio di quella atomizzazione ed individualizzazione dei diritti e del diritto in cui si rintracciava una delle cause del fallimento del liberalismo ispano.

Detto in altri termini si rifiutava il modello individualista rivoluzionario francese in quanto non adatto a rinnovare la cultura ispanica, proprio perché fondato su una concezione di rinnovamento che significava una tabula della Storia, una brusca rottura che pretendeva fondare una nuova organizzazione, non trovarla²¹.

Non a caso sul banco degli imputati venne portato il simbolo stesso di quella cultura giuridico-politica di ispirazione francese che è il modello dello stato centralizzato ad amministrazione prefettizia.

Beninteso, come si è già avuto modo di dire nel primo capitolo, nel corso dell'Ottocento questo modello culturale non fu un referente importante per nessuna delle diverse alternative politiche e culturali che si confrontarono in Spagna. E tanto meno a partire dalla consolidazione cristino-isabellina, i cui rappresentanti guardavano con favore semmai ad un pensiero composito, elastico (e per molti versi indefinito) quale l'eclettismo di Cousin²².

Nonostante ciò l'aver importato le categorie politico-giuridiche, perlomeno sul piano formale, dello stato amministrativo post-napoleonico divenne il simbolo stesso della volontà di creare un edificio pubblico che, considerando solo l'individuo isolato come soggetto unico di diritto, si rifiutava di assolvere quella funzione etica di rappresentanza e formazione della società che il krausismo attribuisce allo Stato.

21 Per quanto per il pensiero krausista, specie nell'ambito del diritto, non sia in sé il fattore storico un elemento determinante. In questo la stessa filosofia del diritto di Ahrens si discosta fortemente dall'impianto della scuola storica con parte della quale invece trova un terreno fertile comune nell'organicismo (Bessler e poi soprattutto Gierke). La storia nel pensiero krausista diviene un elemento determinante ma solo in quanto in essa si sviluppa e dispiega la razionalità dell'organismo umanità. Rifarsi al piano storico e ritenere che dunque non si debbano fare strappi e cesure nette al suo interno, non significa riconoscere all'antichità e tradizione del diritto un valore in sé, quanto piuttosto non contraddire la vera natura del pensiero umano, che si è venuta definendo nei secoli sino a culminare nel sistema di Krause. Siamo dunque di fronte ad una teleologia della storia tendente sempre al meglio, di chiara impronta illuminista, piuttosto che di fronte alla innata e storica naturalezza del diritto dei popoli.

22 Su tutti ancora valido il classico L. Díez del Corral, *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984; si veda inoltre G. Capellan Miguel, *La España armonica...*, pp. 84-87

Di più: cercare di ridurre la poliedrica e complessa realtà territoriale, culturale e storica della monarchia ispanica all'interno di artificiali categorie uniformanti non poteva che essere letto come un miope tentativo di ignorare quella diversità nell'unità che il pensiero krausista vide sempre come il vero motore di tutti gli aspetti dell'esistenza umana²³.

Se anzi proprio ad un aspetto venne dedicata particolare attenzione fu proprio alla necessità di superare la visione artificiale e geometrica del territorio di cui l'illuminismo di matrice francese si era fatto portatore, e che risultati tanto nefasti aveva avuto nella crescita e nello sviluppo ispanico del XIX secolo. Risulta anzi chiaro come proprio la piattaforma e la scommessa della riforma territoriale divenissero uno dei temi più dibattuti, proprio da quelle differenziate prospettive accomunate dal comune lessico di matrice krausista.

Si pensi ad esempio ad un'opera come quella del poco sopra citato Picavea, che apre *El problema nacional* proprio con una descrizione geografica e paesaggistica della terra spagnola. Un incipit non nuovo, come non nuova è la dimostrazione dell'esistenza di una Nazione immemorabile, di un ethos ispanico antico, del quale si ripercorre l'ascesa ed il declino individuando un chiaro e definito colpevole: l'*austracismo*²⁴.

Di rivoluzionario nella sua struttura in generale *El problema nacional* ha poco: il parallelo patria - organo, le soluzioni esposte come le cure da approntare ad un infermo, la necessità di risvegliare la parte viva della Nazione e di obbligare nuovamente la monarchia ad essere proprio l'incarnazione di questa e non la sterile gestrice dei propri interessi. La capacità dell'autore fu però quella di riuscire a sintetizzare in un'opera dalle forti tinte diverse istanze culturali all'epoca circolanti. Non a caso la risonanza dell'opera è stata grande, e come giustamente fu sottolineato si trattò di “un libro de singular destino mucho más citado que leído y todavía más saqueado que citado.”²⁵.

Si è detto dell'importanza del territorio, ma non interpretabile in un modo qualsiasi: per Picavea, che volle dare un fondamento di tipo scientifico alle sue posizioni cercò di costruire un sistema coerente fondato sul principio che

23 R. Macías Picavea, *El problema nacional*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1899 (edizione utilizzata: Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979)

24 Una ricostruzione questa già resa classica dalla *Historia de España* di Modesto Lafuente. A riguardo si veda García Cárcel, Ricardo (coord.), *La construcción de las historias de España*, Madrid, Fundación Carolina - Marcial Pons Historia, 2004, pp. 196- 209

25 Sono parole di F. Sainz de Robles poste ad introduzione della riedizione dell'opera avvenuta nel 1979.

“en la Historia (y en todo), en la Geografía debe aspirarse siempre a las clasificaciones naturales de las cosas, huyendo de las divisiones artificiales y falsas.”²⁶

Considerazione questa che lo portò a vedere nella divisione provinciale vigente l'ennesimo prodotto di uno scollamento fra la vera conoscenza, che vede nella realtà un organismo ben ordinato descrivibile ma non modificabile a piacimento, e la visione di matrice tardo-illuminista, che con la sua volontà geometrizzante scardinerebbe un ordine che è nella natura delle cose²⁷.

E proprio nella lotta contro questo centralismo artificiale (che anzi viene fatto rimontare, come tutti i mali all'interno dell'economia complessiva dell'opera, all'elemento estraneo asburgico²⁸) si poneva in risalto la regione come fondamento naturale della Nazione spagnola.

L'unica via dunque per giungere ad una modulazione territoriale che permettesse di creare un'amministrazione corrispondente alla essenza profonda, ovvero reale, della penisola risulterebbe dunque essere un “regionalismo autonómico”, coronamento e motore al contempo di quell'ente naturale che è il Municipio²⁹.

Un problema quello dell'autonomia che ritroviamo negli scritti contemporanei di Costa, il quale anzi si trova spesso a condividere temi e terreno di confronto con Picavea.

In generale lo stile del corpus delle opere è molto diverso: ci troviamo difatti di fronte ad un tentativo di costruzione che vuole muoversi nei canoni della scientificità, dell'analisi più che della indignata reazione³⁰. Inoltre anche le considerazioni di partenza si discostano

26 F. M. Picavea, *El problema...*, p. 83

27 Vale la pena a nostro avviso riportare un brano un po' più esteso dei precedenti, piuttosto illuminante della posizione di Picavea a riguardo (*El problema...* pp. 86-87): “Las comarcas de un país ni son ni pueden ser invenciones caprichosas del arbitrio, sino creaciones naturales del país y de la raza, de la geografía y de la historia. Tampoco cabe aplicar aquí el compás geométrico, y tan absurdo como sería hacer el análisis autopsico de un organismo seccionándole en trozos iguales, bajo la desatinada hipótesis de que cabeza, corazón, hígado, pulmones, intestinos, músculos y huesos habían de tener el mismo peso y volumen, es disparatado pretender que todos los miembros geográficos, comarcas o regiones, de un país hallense en la obligación de medir aproximadamente una extensión parecida, a fin de ajustarse al patrón burocrático de las oficinas al uso.”

28 Picavea, *El problema...*, p. 345

29 p. 344 : “Regionalismo ha de ser, regionalismo autonómico, regionalismo puro y neto, sin mixtificaciones doctrinarias de descentralizaciones administrativas y otras tautologías de parecida estofa! Regionalismo, porque las regiones son los miembros naturales y órganos locales de la nación española. Regionalismo, porque la organización política regional constituye el único y propio gobierno de la nación por la nación misma”

30 La produzione scientifica su Costa è molto estesa. Per una ricostruzione biografica sull'autore si veda G. J. G. Cheyne, *Joaquín Costa, el gran desconocido*, Barcelona, Ariel, 1972 (recentemente ripubblicato nel

notevolmente: a questa descrizione della penisola iberica “terra benedetta” si contrappone quella di una terra che già sin dal suo clima rende difficile una marcia verso occidente. La visione di Costa è anzi fortemente improntata da una visione antropologica spesso negativa dell'uomo iberico.

Ciò non toglie i molti punti di contatto che intercorrevano fra le rispettive visioni: la convinzione della necessità di una profonda revisione dell'educazione, l'importanza del ruolo dell'élite, una sfiducia, per quanto posta su altre basi, nei confronti del parlamentarismo, ma soprattutto una sostanziale demolizione del “liberalismo” ispanico ottocentesco, che in realtà è poco più che un palco ufficiale, dietro al quale si nasconde la vera macchina del potere, quella *caciquil*³¹.

E proprio in reazione a ciò vi è un naturale risveglio di una Spagna profonda che, non vedendo nel governo centrale di Madrid altro che una struttura di gestione di potere di un'oligarchia, di un' “élite negativa”, iniziò a vedere nell'uscita dal corpo della Nazione una possibilità.

Il concetto di autonomia aveva però poco spazio in un'opera come *Oligarquía y caciquismo*: lì anzi quello che emerge è il rischio di una secessione dovuta all'incapacità del governo centrale di creare una volontà aggregante. Non perché il tema del territorio e del suo governo non avesse importanza nel corpus dell'opera di Costa, anzi. L'approccio al tema è però decisamente diverso, centrato soprattutto nella difesa del diritto tradizionale locale, uno dei temi caratterizzanti della produzione di Costa, come ad esempio emerge in un saggio, praticamente coevo a *Oligarquía y caciquismo*, quale *La ignorancia del derecho*³².

Uno dei fuochi tematici dell'opera è proprio il diritto consuetudinario, ed in particolare la importanza che ricopre per la vigenza della legge l'accettazione o meno da parte della comunità delle stesse disposizioni emanate. Solo il corpo locale, in quanto depositario del

2011); Sui temi della penetrazione culturale europea si veda l'introduzione di S. Martín Retortillo a *Reconstitución y europeización de España y otros escritos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, pp. XI – XXX. Interessante e con una aggiornata bibliografia sul tema, in attesa degli atti dei vari convegni tenuti per il centenario della morte di Costa nel 2011, la raccolta a cura di O. I. Mateos y de Cabo, *Estudios sobre Joaquín Costa derecho, política y humanismo en el marco de la Restauración Alfonsina*, Móstoles, Dykinson, 2007

31 J. Costa, (1846-1911), *Oligarquía y caciquismo: colectivismo agrario y otros escritos* (Antologia), Madrid, Alianza, 1967

32 J. Costa, *El Problema de la ignorancia del derecho y sus relaciones con el status individual, el referéndum y la costumbre*, Madrid, San Francisco de Sales, 1901

diritto vivo di quel territorio, può dare vitalità a disposizioni che sennò rimarrebbero estranee.

Una visione profondamente storicista, che nei fatti pone anche la delicata questione della capacità sovrana o meno dello statuire diritto positivo al di fuori della tradizione³³.

Non è un caso dunque rinvenire proprio al fondo di questo piccolo trattato un vocabolario della terminologia impiegata, a chiosa e glossa di un'opera che cerca di riportare il diritto nelle categorie di una tradizione giuridica antica incorporando anche il nuovo lessico nato attorno alla cultura amministrativa. E proprio in questo contesto particolare interesse riveste la definizione del termine autonomia. Essa viene definita come

Facultad que el País conquistador deja a los países conquistados o que el poder central a las provincias de la Nación, para que se gobiernen y administren sus asuntos interiores conforme a sus propias leyes³⁴

Il parallelismo fra un conquistatore ed il governo centrale è ovviamente voluto, come d'altronde il sottolineare come, anche in questa relazione vinto-vincitore, possa sussistere lo spazio per la conservazione dei diritti propri.

Costa infatti preferisce per parlare del problema del governo locale impiegare il termine di

33 Il testo presenta in realtà una più complessa articolazione qui non riassumibile. Interessante comunque è il riconoscimento di valore al diritto solo quando questo sia costantemente sanzionato (e dunque noto) tramite l'istituto del referendum. Il richiamo alle forme di democrazia diretta tipiche del primo federealsimo americano e del cantonalismo svizzero è evidente ed esplicitato dallo stesso autore.

34 J. Costa, *La ignorancia... vocabulario*, p. 5. Anche il termine autarchia meriterebbe un'analisi approfondita. In questa sede ci limitiamo a ricordare come la definizione di Costa sia decisamente lontana da quella che Royo Villanova pone in uso riferendosi a quella limitata capacità di auto-amministrazione del campo economico che è la sfera lasciata libera dello Stato (il quale dunque diventa il soggetto centrale). Una posizione questa che proprio in quegli anni anche Santi Romano portò avanti (si veda a riguardo S. Romano, *Decentramento amministrativo*, Milano, Società Editrice Libreria, 1897). In ogni caso ci troviamo anche qui in una diatriba che trova le sue radici in Germania e dalla difficoltà di rendere la distinzione fra una *Selbstverwaltung*, originale dei municipi ed una delegata, ma di essenza statale (distinzione che Redlich individua fra *Selbstverwaltung* e *Selbstregierung*, cfr. J. Redlich, *Local government in England*, London, Macmillan and Co., 1903). Si capisce dunque bene la necessità che vi fu di trovare una terminologia che cercasse di instaurare un confine netto fra la categoria politica e quella della pura amministrazione a livello locale. Una necessità tanto forte quanto probabilmente impossibile da realizzare, vista la intima penetrazione esistente fra i due campi. Un compito che risultava ancora più difficile se l'obiettivo era quello di incontrare una terminologia comune che superasse le differenze fra le diverse realtà giuridiche europee. L'unica possibilità sarebbe stata, come ad esempio fece la scuola amministrativa francese, di negare valore politico alcuno al locale (e infatti il termine autarchia viene semplicemente ricompreso in una nozione di autonomia privata a livello teorico di portata politica). Questo però risultava altrettanto impossibile e nella cultura giuridica tedesca (incentrata sull'equilibrio fra governo centrale e governo del *Land*, su cui si innesterà poi ancora il successivo livello del *Reich* dal 1871), e in quella spagnola, visto la connotazione di ente naturale da sempre attribuita al municipio.

autarchia, che difatti nello stesso vocabolario troviamo poco sopra definito come

Sinónimo de la palabra *self government* (gobierno por si mismo) con lo cual los ingleses designan el sistema de gobierno en lo que los ciudadanos no abandonan al poder central más que los asuntos que están por encima de sus propias fuerzas³⁵.

Ritroviamo dunque una concezione di governo locale che, legata al particolarismo giuridico, permette ben di capire la centralità che tradizione storica e negazione dell'uniformismo assunsero nel programma esposto in *Reconstitución y europeización de España*³⁶.

Occorre però a questo punto soffermarsi in modo più attento sulla terminologia, visto che proprio il tornante del secolo è un momento in cui il lessico giuridico-costituzionale viene posto sotto una particolare pressione dalle nuove sfide sociali e culturali che l'occidente si trova ad affrontare. Se infatti il termine autonomia, come abbiamo visto, risulta decisamente problematico per applicazione e contenuti, probabilmente ancora più spinosa è la questione riguardo ad un concetto quale quello di *self government*. Termine di difficile uso ed importazione sul continente, come dimostrò già la celebre traduzione-tradimento che von Gneist fece in area tedesca³⁷. Un termine tanto più problematico non solo perché usato in realtà difficilmente riconducibili all'esperienza britannica, ma soprattutto perché già in partenza leggibile a livelli semantici diversi.

Nel caso della penisola iberica, come abbiamo già visto nel precedente capitolo, ne venne consacrato l'uso in contrapposizione a ciò che rappresenta il liberalismo dottrinario già nella celebre opera di Gumersino de Azcárate³⁸.

35 J. Costa, *La ignorancia... vocabulario*, p. 4

36 J. Costa, *Recostitucion y europeizacion de España*, p. . Qui lo schema ricorda anzi quello che fu esposto nel discorso preliminare delle corti gaditane: la necessità di far rivivere antiche forme rappresentative sopite che difendano la libertà. A riguardo v. supra

37 Il dibattito su quanto von Gneist abbia fatto una effettiva ricostruzione delle istituzioni inglesi e quanto abbia dato una visione arcaizzante e già “continentalizzata” di queste rimonta già all'uscita dell'opera stessa. Per un orientamento sul tema si veda Rugge, Più in generale sul problema dell'uso del termine *Selbstverwaltung* nel contesto spagnolo si veda B. Clavero, *Happy Constitución – Cultura y lenguas constitucionales*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 208-214

38 Proprio recentemente G. Capellan de Miguel nella sua introduzione alla già citata recente reimpressione del *Self government y la monarquia doctrinaria* si interroga approfonditamente sulla problematica evoluzione del termine, pp. XXXIII - XXXIX. A riguardo si veda per un panorama comparato sul tema: P. Schiera (a cura di), *Le autonomie e l'Europa – profili storici e comparati*, Bologna, Il Mulino, 1993, particolarmente i saggi di B. Clavero, “Territorios forales: una pagina spagnola del palinsesto europeo”, pp. 15-45; F. Rugge, “Selbstverwaltung. Metamorfosi di una nozione costituzionale nella Germania

In ogni caso il problematico uso del termine risulta chiaro dalla difficoltà incontrata in mezzo secolo a trovarne una adeguata traduzione che superasse il dato letterale, al punto che lo stesso Azcárate si trova costretto di volta in volta a definirne il senso e la portata nei vari contesti.³⁹ Seguendo infatti l'eccellente schema proposto da Capellan il momento dell'autogoverno di sé (momento morale), delle libertà medievali (momento locale) e dell'affermazione della rappresentanza democratica (momento nazionale) vengono ad intrecciarsi e fondersi nell'opera di dell'autore leonense. Se questo dal punto di vista interno alla formazione krausista di Gumersindo non costituisce un problema, diverso invece è il rischio che il lettore esterno possa perdere questa differenza di piani e sfumature che permettono nel fondo di comprendere il carattere umanitario-organicista presente nel pensiero di Azcárate: l'affermazione dell'autogoverno significa in realtà aver fatto trionfare la visione antropologica krausista. In altri termini dietro ad un obbiettivo pratico (e con soluzioni pratiche) vi è una costruzione teorica che comprende l'umanità nel suo complesso, che punta ad una sua affermazione morale nel quadro di una società fondata sull'equilibrio e l'armonizzazione delle differenze.

La riforma della società risulta dunque essere non un cambio, quanto piuttosto la capacità di far emergere la vera caratteristica dell'essere umano come essere autonomo in uno schema ordinatore superiore (ma non per questo deterministico⁴⁰).

D'altro canto credo che si possa affermare che la traiettoria personale, culturale e politica di Azcárate possa essere presa ad esempio del “tipo” del krausista istituzionista, per quanto, in un personaggio culturalmente così complesso ed articolato, si amplifichino ulteriormente i problema già messi in evidenza della schematizzazione di questo periodo: attivo a livello universitario nel tramonto dell'epoca isabellina, visse dalla cattedra i momenti del 68 e della repubblica (o meglio delle repubbliche) e per questo ne fu

contemporanea”, pp. 163-200

39 G. Capellan Miguel, *Prefazione a El self government...*, pp. XXIV-XXV In ogni caso il problema è duplice, in quanto se da un lato si rincorre una definizione che rimane difficile da inquadrare nelle categorie della giuspubblicistica continentale, dall'altro l'evoluzione della società e delle scienze collegate al suo studio rende il problema del significato di autogoverno costantemente soggetto di ridefinizione. Qui forse, a mio avviso, la parte più problematica della ricostruzione di Capellan, non in quanto non colga nel segno, semmai al contrario: se la filosofia di matrice krausista cerca di superare la contrapposizione fra società e Stato di matrice hegeliana, il concetto di *self-government* come autonomia si avvicina molto ad un autarchismo in cui lo Stato ricopre un ruolo minimale, sino quasi a scomparire. Dall'altra però proprio la necessità di dover iniziare il cambiamento dall'alto secondo logiche elitiste pone paradossalmente il passaggio obbligato attraverso strutture che mutino l'intorno sociale.

40 Questo segna una differenza essenziale rispetto e all'impostazione antropologica del neotomismo e alla visione culturale e giuridica dell'*historicismo* catalano. V. infra

allontanato nella prima Restaurazione, assieme a quei Giner e Salmerón con i quali, proprio in conseguenza di ciò fondò L' *Instituto de Libre Enseñanza*. Com'è noto la pace con le istituzioni arrivò, al punto da portare il cattedratico leonese ad essere animatore e presidente di quell'*Instituto de Reforma Social* che iniziò per primo ad affrontare in modo innovativo il problema Stato-Società⁴¹.

L'impegno e la scelta non furono casuali: tutta l'opera di Azcárate ruota attorno al problema di come si possa articolare un potere pubblico che sia rappresentazione della vera realtà vitale ed organica della società e non mera struttura di gestione di un potere oligarchico.

Rimaniamo dunque perfettamente all'interno dei *patrones* culturali del krausismo: un élitismo che, lavorando di conserva con uno schema fortemente organicista della società porta alla costruzione di un modello socio-politico che ricerca l'affermazione dei diritti dell'individuo senza atomizzarlo, anzi concepisce questi diritti solo come il reciproco limite della libertà dell'uno rispetto all'altro.

Se dunque è corretto affermare che nel caso di Azcárate ci troviamo di fronte ad un primo caso di specializzazione settoriale, che portò infatti l'autore ad una capacità di analisi ed approfondimento sul triangolo tematico società-territorio-amministrazione piuttosto difficile da ravvisare in altri autori contemporanei, d'altro canto questo derivò non tanto da una limitazione del campo visuale, quanto piuttosto prova la capacità di Azcárate di cogliere come, attraverso il nodo dell'articolazione dei poteri fra locale e centrale, passassero i fili mal tesi o mal posti di una cultura giuspubblicistica che continuava all'interno di un perdurante strabismo culturale.

Centro infatti della teorizzazione del professore leonese sul tema fu l'equivoco rapporto che si sarebbe venuto a creare fra una teoria amministrativa, fondata sul lessico e gli strumenti concettuali e giuridici di un dottrinarismo liberale d'ispirazione latamente francese, e una realtà socio-politica che, data per esistente, non riusciva a vedersi rappresentata da questo modello istituzionale ed amministrativo⁴².

Questo equivoco, figlio della erronea concezione dell'individuo (e dunque a cascata della

41 Sull'operato dell'*Instituto* si veda: J. I. Palacio Morena (coord.), *La reforma social en España : en el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Consejo Económico y Social de España, 2004

42 Questi temi, ricorrenti nell'opera del maestro leonese, trovano una loro sintesi in un famoso intervento che Azcárate tenne nell'Ateneo matritense nel 1900, raccolto in G. de Azcárate, *Municipalismo y regionalismo*, Madrid, INAP, 1979, pp. 155-166 Questa conferenza risulta particolarmente interessante perché viene ad essere una sorta di riassunto, un compendio di quello che erano le idee dell'autore sul tema.

società e del suo sviluppo) arrivata dalla rivoluzione francese attraverso la “gemella” rivoluzione liberale gaditana sarebbe stato la causa di una artificiale articolazione della Monarchia, che ha ritenuto liberamente disponibili realtà che non sarebbero in realtà modificabili, pena il rigetto da parte di queste delle nuove istituzioni.

Con questo Azcárate si collocò distante e dal pattismo pimargalliano e dalla concezione storicistica figlia di Durán i Bas e della scuola giuridica catalana: se infatti il federalismo sinallagmatico di Pi risultava inaccettabile in quanto figlio di una concezione in ultima istanza altrettanto individualista quanto quello di ispirazione giacobina, il diritto all'autogoverno che possono avere gli organismi locali non è figlio nel pensiero di Azcárate né di un pre-esistente diritto storico, né tanto meno di una originaria sovranità prestatale⁴³.

Il motivo per cui Municipi, Provincie o Regioni (la terminologia in Azcárate è, come in genera si è visto per la maggior parte dei suoi contemporanei, oscillante ed imprecisa), vengono ad avere una loro sfera di autarchia nasce piuttosto dall'essere organismi sociali, composti da individui di cui, come organi, ne condividono in certa misura la natura. La sovrapposizione fra singolo ed organo (o meglio il funzionamento stesso dell'umanità come organismo), perfettamente giustificata all'interno del krausismo sociale, permette dunque di attribuire alle istanze sociali intermedie quel diritto all'auto-amministrazione⁴⁴, ovvero alla salvaguardia della propria libertà, che è diritto naturale dell'uomo.

Il vero problema della struttura territoriale spagnola sarebbe dunque quello in realtà di essere solo una rete amministrativa che nega i propri diritti ai diversi individui collettivi esistenti, primo fra tutti il Municipio, base storica e naturale del consociazionismo⁴⁵.

43 Questo soprattutto il primo Pi y Margall: Azcárate si preoccupa di distinguere fra prima e dopo *Las Nacionalidades*. In ogni caso risulta inaccettabile il concetto di originaria sovranità dei municipi: il riconoscimento di essi come organismi sociali non comporta nel pensiero di Azcárate il riconoscimento della sovranità.

44 Se come si è visto l'Azcárate de il *Self government y la monarquía...* usa di preferenza il termine di origine anglosassone, in altre occasioni ricorre al termine autarchia, preferendolo a quello di autonomia. Se infatti ad autonomo si associa anche il principio di sovranità, negato a qualsiasi ente diverso dallo Stato, autarchico è “la facultad de regir su vida libremente dentro de la ley” (“El programa de Manresa”, in G. de Azcárate, *Municipalismo y...*, p. 188). Come venne sottolineato altrove (ad esempio nel discorso in *Cortes* riguardo alla legge municipale del 1904) questo si traduce nella libertà di governarsi senza avere quella di legistare o statuire. Siamo dunque all'annoso problema delle competenze, su cui Azcárate non dà una soluzione teorica generica, ma ritiene al contrario che cada situazione in qualsiasi realtà latamente federale debba essere regolata a seconda dei casi e delle circostanze specifiche. Tutto questo però lascia tra parentesi se e quanto vi sia capacità politica o meno da parte degli organismi locali. Il fatto che non consideri la pura decentralizzazione un'opzione in sé non apporta una prova. Come si vede infatti con decentralizzazione Azcárate parla del semplice trasferimento di servizi dal centro alle entità periferiche. In realtà ciò che egli critica in questo caso sarebbe la deconcentrazione dei servizi.

45 G. Capellan Miguel, *La España armónica...*, pp. 216-220. In questo l'influenza della lezione di Ahrens e

Non è un caso difatti che ciò che si contestasse all'istituto provinciale fosse la sua artificialità. Possiamo anzi dire che sia stato proprio Azcárate (e seguendo la sua linea Posada) colui che consacrò definitivamente nei fatti il *topos* della artificialità della provincia al di fuori del pensiero regionalista⁴⁶.

Artificialità, si badi bene, non tanto dovuta al suo carattere a-storico o anti-storico, quanto piuttosto al fatto che questa si sostituisce alla auto-amministrazione dei reali e vivi corpi sociali, creando nei fatti una artificiale gestione priva di fondamento socio politico, e che anzi diviene il freno al possibile evolversi della struttura territoriale verso una logica di libertà. Per questo Azcárate ritenne che fosse necessaria una globale riconsiderazione del riparto territoriale: una organica e coerente struttura territoriale permetterebbe ai corpi di svolgere il proprio auto-governo all'interno della sovranità unica dell'organo Nazione⁴⁷.

Ma paradossalmente la logica conseguenza di una vertebrazione del sistema non su base storicistica, quanto organico-sociale, portò Azcárate ad un seppur parziale riconoscimento della corporazione prjovinciale, e dunque a entrare in frizione con il proprio sistema: in un celebre intervento parlamentare in risposta al discorso della corona di apertura delle *Cortes*, dopo aver articolato una chiara difesa della necessità del riconoscimento di un regionalismo *autéonomico* che ben si distanziava a suo dire dalla mera decentralizzazione, Azcárate affermò che fra le difficoltà che si frappongono ad una riforma che punti al superamento del sistema di Burgos vi è

que constituyendo esas 49 provincias una división artificial, por llevar ochenta años de existencia, han creado intereses, una cierta personalidad también, por virtud de las

Thibirgen è patente. In realtà il tema del municipio come ente organico naturale e dotato di una sua originaria sovranità permette nuovamente di porre in evidenza il tema della più o meno volontaria recezione della lezione krausista da un punto di vista interno alle tematiche che più interessano il presente lavoro.

46 A rig si veda ivi, cap I

47 A una prima lettura potrebbe sembrare che il fattore storico giochi un ruolo determinante. Si guardi come sempre nell'intervento in Cortes del 1904 il maestro leonense ponga in rilievo come il problema non è l'esistenza delle provincia come nozione, visto che ne esistono alcune, come Asturia, con una indiscutibile personalità storica. Anche in questo caso però Azcárate è semplicemente molto coerente con i presupposti del krausismo, in cui la storia non ha un valore determinante, ma è importante per verificare quanto e come si affermi l'"ideale" dell'umanità. Un corpo che per secoli si è organizzato e retto in un determinato modo significa dunque che effettivamente è auto-amministrato. Dunque Azcárate arriva a vedere nel caso asturiano, un corpo provinciale che, mantenuto il suo carattere di organo, ha mantenuto la propria libertà, arrivando ad auspicare una situazione simile anche per le altre provincie (e se fosse così la struttura territoriale non sarebbe un problema). Curiosamente sembra di sentire l'eco de discorsi di quella Costituzione di Cadice che l'autore leonense vede come l'inizio del liberalismo disintegratore.

relaciones que se han determinado entre los miembros que las forman, y esa es otra cuestión a resolver; dificultades prácticas que demuestran, a la vez, cómo no pueden los unos ni los otros darla por resuelta dejando las provincias así y consagrar lo existente, ni suponer que de golpe se puede eso resolver en un día⁴⁸

In realtà quella che può apparire in fin dei conti una contraddizione determinata dalla coerenza con cui Azcárate elabora il proprio discorso, si attenua se si ha sempre chiaro il valore che il termine autonomia (intesa come autarchia) ha in Azcárate in particolare e nel krausismo in generale.

Tonando anzi alle considerazioni più generali fatte all'inizio di questo capitolo ritengo si possa chiaramente notare una applicazione diretta dei principi della filosofia del diritto di scuola krausista: organicismo, varietà ed armonia indicano una strada che è contraria all'omogeneità geometrica.

Questo però comporta quello che è allo stesso tempo la forza ed il limite delle riflessioni di Azcárate sul territorio: il considerare la realtà socio-politica come una pluralità varia ed in evoluzione, se gli permette da un lato un approccio pragmatico ed anti-dogmatico, dall'altro non permette di costruire con chiarezza una teoria dell'organizzazione territoriale che non sia quella dell'organicismo stesso.

Con questo non si vuole assolutamente diminuire il peso e l'eco dell'analisi di Azcárate : temi come la vitalità dei diversi regionalismi ispanici, il problema delle competenze degli organi locali, la definizione stessa dell'azione locale come governo piuttosto che come amministrazione furono non solo un'analisi attenta dell'esistente, ma i punti di partenza per risolvere quei nodi problematici che rimasero insoluti sino all'avvento della seconda Repubblica⁴⁹.

48 G. de Azcárate, *Municipalismo y ...*, p. 279. Una posizione già sostenuta da Azcárate in precedenza. Ad es. in p. 223 si trova quanto segue: “Yo he dicho siempre que al cabo de setenta años de existencia de las provincias actuales, no yá en las que son naturales, por decirlo así, como Asturias, Navarra y las provincias vascongadas, sino en las que son de creación meramente artificial, se han creado intereses, costumbres y hábitos que hacen que no se puedan suprimir del todo.”. Si noti come l'affermazione ricordi quella fatta quarant'anni prima da Posada Herrera e già riportata e commentata ivi p..

49 Effettivamente Azcárate lancia delle istanze decisamente nuove per l'epoca. Questo però non permette di vedere sistemi dove non ve ne siano, o peggio darne letture attualizzanti. Attribuire dunque ad Azcárate una relazione quasi diretta con la struttura regionalistica *oggi* vigente in Spagna sembra dunque un ragionamento alquanto forzoso. Altra cosa è che nella teoria della gran comarca costruita da Ortega y Gasset in *España invertebrada* e difesa nella costituente repubblicana (da cui deriva tuttalpiù la applicazione pratica, non la lettera dell'impianto territoriale della costituzione vigente) si possa vedere una influenza dell'autore leonense (influenza peraltro riconducibile a mio avviso più al già detto ruolo del

Non ritengo dunque azzardato affermare che con Azcárate la riflessione del krausismo ispanico “maturo” sul tema del governo del territorio come qualcosa di altro dal governo sul territorio raggiunga i suoi sviluppi più suggestivi e probabilmente originali. Questo non significa assolutamente che il krausismo esaurisca lì il suo sviluppo e la sua funzione, tutt'altro: prova ne sia l'importanza che ha nella formazione culturale di personaggi che ricoprirono un ruolo determinante nel panorama culturale del primo terzo del XX secolo ispanico, seppure da posizioni e visioni diverse⁵⁰.

Torniamo dunque nuovamente al problema sopra affrontato, che pone non pochi problemi al momento di cercare di ricostruire un quadro culturale della Spagna al tornate del secolo: cercare di schematizzare il krausismo e le sue conseguenze in una chiara genealogia culturale risulta o impossibile o riduttivo, proprio perché non tanto vissuto come sistema filosofico chiaro e definito, quanto piuttosto come fonte culturale comune a cui attingere.

A ciò si aggiunga una visione ancora enciclopedica (o dilettantistica a seconda dei casi) nell'approccio delle classi culturali dell'epoca, che comportava un basso grado di specializzazione: un elemento questo che, seppur spesso compensato da una grande erudizione e capacità di sintesi (per alcuni autori quasi disarmante è la varietà e la vastità dei temi trattati), pone diversi problemi al momento dello studio di questo fenomeno culturale.

Probabilmente però proprio l'inizio di una specializzazione e settorializzazione, seppure ancora molto parziale, degli ambiti di ricerca e specializzazione, sulla scorta della diffusione della lezione positivista, può essere l'elemento distintivo di una evoluzione culturale⁵¹.

Un'evoluzione in cui poche figure possono essere più significative di quell'Adolfo Posada con cui abbiamo iniziato questo apartado: fra i personaggi più culturalmente preparati ed attenti al panorama del diritto pubblico continentale, in lui si vedono riassunte molte delle tensioni presenti fra l'apporto culturale del krausismo e l'evolversi della società spagnola nel tornante del secolo.

krausismo come comune lingua culturale di educazione).

50 Sul tema un panorama di qualità lo offre il saggio introduttivo di M. Suárez Cortina, “El Institucionismo: una cultura polivalente”, in *Libertad, armonía y...*, pp. 11- 50

51 Sul valore della definizione di “krausopositivismo” G. Capellán de Miguel, “El krausismo español: algunas reflexiones sobre el concepto de “krausopositivismo””, in *Boletín de la Biblioteca de Menéndez Pelayo*, Año 74, 1998, pp. 435-459; *La España Armonica...*, pp. 221-236

Il fondo culturale di Posada è krausista, senza dubbio. Lui stesso anzi, nella sopra citata *Breve historia del krausismo* si pone quasi come ultimo testimone-protagonista di quella cultura⁵². In Posada però l'importanza della scientificità dell'analisi del “fatto sociale” raggiunge una dimensione sconosciuta prima, con una attenzione a fondare le proprie tesi con fonti e apparati scientifici che sono una oggettiva novità nel panorama ispanico.

Con ciò non si vuole parlare nè di asetticità nè di distacco, anzi: le analisi di Posada sono sempre impegnate, e le sue principali fonti di riferimento (Bryce, Philippovich, Rowe solo per fare alcuni nomi) sono i rappresentanti di un organicismo che, tutt'altro che codino, non può concepire però il fatto sociale ne come un astratto sistema di individualità nè tanto meno come una realtà fatta di rotture e fratture⁵³. Nel fondo ci troviamo sempre nella stessa linea che Gierke, autore a cui fu particolarmente attento Giner a suo tempo⁵⁴, aveva portato a maturo sviluppo sulla scorta del suo maestro Bessler nella sua *Genossenschaftstheorie*⁵⁵: l'impossibilità di poter costruire una solida nozione di Stato a partire dal singolo visto come atomo in quelle società in cui la difesa delle libertà ed il deposito del diritto era storicamente state nelle corporazioni in generale, ed in particolare nel suo rappresentante per eccellenza nell'ambito, ovvero il Municipio⁵⁶.

Non casualmente proprio il Municipio e la dimensione locale diverranno per Posada, proprio come per Azcárate, se non forse di più, il punto centrale di un'analisi-interpretazione della storia costituzionale di Spagna nella celebre *Evolución legislativa del régimen local en España*⁵⁷.

Come già mise in evidenza Luis Coscúellella nella sua brevissima nota introduttiva ad una riedizione dell'opera del 1982 quella che a tutt'oggi è considerata spesso un'opera di

52 Come giustamente pose in evidenza il prof. Garcia Valdevieso nella nota introduttiva alla riedizione di *Breve Historia del...*, p 18: “Por sus tempranas relaciones de amistad con Giner y Azcárate, don Adolfo Posada vivió, por así decirlo, desde su juventud el krausismo español”.

53 Fonti di cui fu traduttore per il pubblico di lingua spagnola: di Bryce curò difatti insieme a Buylla, altro membro storico del “gruppo di Oviedo”, l'edizione di *La república norteamericana* nel 1910; di Rowe prologò la traduzione di *El gobierno de la ciudad y sus problemas* del 1914

54 E' lo stesso Posada a suggerire Gierke fra gli autori che più avevano influenzato Giner. A riguardo si veda *Hacia un nuevo derecho político*, pp.

55 Sul tema della *Genossenschaftstheorie* si veda Martín Peters, *Die Genossenschaftstheorie Otto von Gierke*, Gottingen, 2001. In spagnolo il saggio introduttivo di Benigno Pendás alla traduzione di *Teorías políticas de la Edad Media*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995. In italiano obbligato il riferimento a M. Fioravanti, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, Giuffrè, 1979.

56 Conosciuta è l'attenzione che Gierke nella sua opera dedica al municipio come fondamento naturale dello stato. Si veda pp.

57 A. Posada, *Evolución legislativa del régimen local en España*, Madrid, 1910 (si è utilizzata qui la riproduzione anastatica edita nel 1982 dall'INAP)

ricostruzione storica dell'amministrazione è pensata e creata con una specifica finalità pratica, in un momento di particolare cambio e tensione quale il dibattito di riforma del regime locale del 1907.⁵⁸

L'attenta opera di ricostruzione della legislazione e della dottrina che vedono come protagonista lungo un secolo il governo locale potrebbe essere essenzialmente ridotta alla dicotomia centralismo – autonomia, o meglio della costante presenza del primo principio nella realtà spagnola sin dal 1812 a discapito dell'altro.

Punto infatti di partenza dell'intera riflessione di Posada è porre in evidenza come a suo avviso sin da Cadice si fossero tracciate le linee base di quello che sarà l'intero edificio amministrativo della Penisola: uniformismo, tutela ed artificialità sarebbero le parole d'ordine attraverso cui si sarebbe costruita la legislazione municipale e provinciale, rendendo nei fatti impossibile un naturale sviluppo di una auto-amministrazione. Posada infatti si premura in più più momenti di distinguere nettamente i tentativi e progetti di decentralizzazione che vengono proposti in diversi momenti e la reale nozione di autonomia: nei fatti decentralizzare sarebbe né più e né meno che una gradazione del centralismo, di cui condivide lo stesso orizzonte culturale e giuridico⁵⁹.

Detto in termini più generali l'intera storia della Spagna costituzionale poggerebbe su una tara di fondo, ovvero sulla volontà di costruire su di una nozione artificiale e legalistica di Municipio e territorio l'intero edificio amministrativo. Una tara che nella ricostruzione di Posada inizierebbe proprio con Cadice e che avrebbe costruito uno Stato che, ignorando i corpi vivi da cui è composto in origine, primo fra tutti il Municipio, era fondamento di tutti i paradossi di cui soffriva la Monarchia ispanica.⁶⁰

58 Lo stesso Posada vuole sottolineare in *Ibidem*, pp. 41 – 42 come “Conviene ahora advertir, para explicar el propósito limitado de este libro, que no es nuestra intención realizar el estudio de la evolución del régimen local de España en el período constitucional, considerando todas las relaciones indizadas. Elaborado este trabajo con el objeto expreso de preparar la comprensión de una reforma legislativa de dicho régimen, contraíamos nuestra consideración á la evolución de éste en los antecedentes más directos y de más análoga naturaleza. á saber: los antecedentes legislativos, ó bien; los antecedentes que entrañan una consignación documental, en fórmulas definidas, expresión, ya sede un pensamiento legislativo, ya de la preparación de este pensamiento, en proyectos que no alcanzaron el valor de leyes sancionadas”.

59 *Ibidem* pp. 312 “Las dos palabras que se oponen con más frecuencia al caracterizar los sistemas administrativos, son, sin duda, la centralización y la descentralización; pero estas dos palabras, aunque entrañando tendencias opuestas, no suponen dos constituciones esencialmente distintas. Así, la descentralización puede presuponer la centralización: en el concepto histórico, la descentralización se aplica á lo de antemano centralizado; más aún: la descentralización suele ser originariamente obra de centralización, manifestada en el sentido descentralizador.”

60 Posada, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Victoria Suarez, 1898, p. 254

L'unico modo per superare questo stato di cose sarebbe stato ricostruire la nozione di Stato proprio a partire dal riconoscimento della sua natura composita in cui la legislazione non crea astrazioni, ma riconosce le realtà esistenti come naturali e ne permette l'autonomo sviluppo⁶¹.

In questa fase di inizio secolo la posizione di Posada risultava dunque essere più radicale in alcuni aspetti di quella di Azcárate, in quanto mentre considera Municipio (inteso come unità giuridica comprensiva di diverse varianti) e la Regione le polarità di base di una organica vita locale, derubricava la Provincia come mero prodotto artificiale con una decisione ed una risolutezza molto chiara.

Nel corso dei decenni successivi in parte le posizioni del maestro ovietaense si sfumarono, o meglio assunsero una complessità maggiore. Non bisogna dimenticare come *Evolución legislativa* fosse appunto un'opera che si preoccupava di esaminare dalla prospettiva esclusiva del diritto positivo vigente le dinamiche locali. Una scelta dichiarata e allo stesso frutto di una convinzione: se di costruzioni artificiali si trattano possono essere esaminati solo in un mondo di idee.

In ogni caso Posada ci accompagnerà ancora nei prossimi capitoli, esattamente come altri personaggi già citati di sfuggita (si pensi ad Unamuno) che arriveranno a partecipare già in avanzata età anagrafica e culturale alla costituente repubblicana. Altri invece proprio negli anni qui trattati avranno la loro formazione ed il loro decollo pubblico ed intellettuale: Ortega, Azaña, Fernandos de los Ríos, Jiménez de Asúa fra i molti che si potrebbero citare saranno tra i protagonisti assoluti dell'officina costituzionale repubblicana. Personaggi diversi fra di loro, ma che si formano in quel comune clima culturale fra tardo krausismo, positivismo ed europeizzazione che si è cercato di ricostruire in questo apparato. Probabilmente si sarebbe già potuto parlare del loro apporto e delle loro posizioni sul tema del territorio e dell'amministrazione. Il rischio però sarebbe quello di complicare ulteriormente un quadro sufficientemente denso, facendone perdere per un verso le peculiarità e per un altro riducendo la precisione nella descrizione del loro apporto diretto all'impianto costituzionale repubblicano⁶².

In ogni caso e il krausismo e regenerazionismo sono due delle risposte al problema individuo-territorio-amministrazione: altre dimensioni, quali quella delle declinazioni del

61 *Ibidem*, pp. 239-245

62 v. cap IV

federalismo, dei regionalismi declinati secondo diversi *patrones* ideologico-culturali e degli incipienti nazionalismi porranno invece proprio questo problema al centro della loro riflessione.

In questo contesto il linguaggio, le idee e i personaggi del krausismo e del *Regenerazionismo* si confonderanno, confronteranno, scontreranno, non senza tensioni nel proprio interno, quando non nel proprio sistema.

Ancora una volta Azcárate risulta paradigmatico: si è visto come difficile sia non sostenere una vicinanza del professore leonense ai principi dell'autonomia. Per molti versi Azcárate fu anzi uno dei più fini sistematizzatori del regionalismo, tanto che la sua riflessione più o meno viva esistenza delle antiche regioni, che lo portò a rappresentare la vitalità delle regioni storiche in tre gradazioni distinte, divenne classica⁶³.

Questo sul piano pratico comportò una soluzione che allontanandosi dal principio federale portò a vedere nella soluzione regionalistica la maniera superare in modo riformatore e progressista i limiti della monarchia della Restaurazione senza minare l'unità della Monarchia⁶⁴.

Una posizione che emerse con particolare chiarezza nei suoi interventi in *Cortes*, dove si può vedere come Azcárate sviluppasse il delicato tema territorio-autonomia in modo da divenire un referente fondamentale della giuspubblicistica spagnola di inizio Novecento.

Una costruzione la sua che, partendo dall'autonomia del singolo, cerca di delineare un campo di azione delle corporazioni locali (intese proprio come associazioni di singoli) che, superando l'individualismo del dottrinarismo liberale, sviluppi un'attuazione propria (e per questo definita autarchica⁶⁵), senza però negare né la sovranità nazionale, né tanto meno l'esistenza di una Nazione ispanica⁶⁶.

Un fatto quest'ultimo non dato per scontato da molti: la crisi definitiva del mito imperiale spagnolo mina alle fondamenta l'idea di una nazione spagnola, o meglio di ciò che spesso

63 G. de Azcárate, *Municipalismo y ...*, p. 184: “Y creo, por último, que en España la dificultad práctica de la cuestión que nos ocupa nace de la diferencia que existe entre las regiones, en donde las hay con personalidad propia, indiscutible, como Aragón, Cataluña, Navarra, Provincias Vascongadas, Asturias y Galicia; otras con una bastante manifiesta, como Extremadura, Andalucía y Valencia, y otras con una muy borrosa, como las dos Castillas y León”.

64 Per quanto difatti il krausismo si inclinò sempre di più a posture di tipo repubblicano, in genere assunse una postura “possibilista” nei confronti della Monarchia: il problema della forma di governo interessava relativamente alla dogmatica krausista.

65 V supra

66A. Heredia Soriano, “Ciencia y política en el Krausismo español”, in *Actas del III Seminario de Historia de la Filosofía española*, Salamanca, Ediciones de la Universidad, 1983, pp. 43 – 53.

si era veicolato come tale. Le proposte alternative non mancarono.

II-2: Il cambio esterno al sistema: fra Federalismo e Regionalismo

Nel 1886 si diede alla stampa il primo numero della rivista *La España regional*⁶⁷: nata come prosecuzione ideale delle finalità del famoso *Memorial de Greuges*, redatto da Admirall all'interno del *Centre Català*, fu il primo vero tentativo di un punto di incontro delle diverse anime del catalanismo⁶⁸.

Scopo dichiarato della rivista era quello di pubblicare

“...la serie de abusos permanentes de los Gobiernos, y sus efectos desastrosos para nuestra existencia nacional, a fin de inquirir los medios de corregir los primeros y realzar el vigor de nuestra Constitución fundamental”⁶⁹.

Una costituzione questa fondata su un concetto di Nazione plurale e storica, che nei fatti sarebbe stata sempre più spinta in un angolo dall'imposizione di una “costituzione esterna” (ovvero estranea, straniera) che stava portando alla rovina le personalità ed i corpi territoriali della Monarchia.

L'obiettivo dunque della rivista non era solo quello di portare avanti la causa del catalanismo, ma anzi *mancomunar* i diversi regionalismi già vivi nella penisola e di portare al risveglio quelli sopiti, per riscoprire quell'autonomia dei territori che avrebbe caratterizzato nei tempi della grandezza ispanica la monarchia e che nei fatti sarebbe sopravvissuta al di fuori della sfera del diritto civile proprio solo nelle provincie basche

67 Su questa rivista si consultino gli interventi di X. F. Joan Creixell, “Revista La España Regional: un exemple de la historiografia romàntica”, in *Les Corts a Catalunya : Actes del Congrés d'Historia Institucional*, 28, 29 i 30 d'abril de 1988, 1991 e J. Pitch i Mitiana, “El regionalisme tradicionalista, monàrquic, catòlic i espanyolista. La revista La España Regional” in *El contemporari. Revista de historia*, n. 18, 1999, pp. 36-46.

68 Riguardo al Memorial oltre alle pagine classiche dedicate da Gonzalez Casanova in *Federalismo y autonomia*, Barcelona, Critica, 1979, pp. 147-156 si veda il recente articolo di J. Pitch i Mitiana, “La genesis del Catalanismo politico. De los inicios de la Restauración a la crisis del Centre Català” in *Hispania – Revista española de historia*, CSIC, 2008, v. LXVIII, n. 229, pp. 437-470, in particolare pp. 457-459 che permette di avere una sintetica ma aggiornata bibliografia a riguardo

69 *La España regional*, vol I, n. 1, Barcelona, 1896, p. 7 “Criterio de la revista”

tramite l'istituto del concerto economico⁷⁰.

La storia della rivista si chiuse nel 1893, l'anno successivo alle *Bases de Manresa*, testo figlio del catalanismo conservatore ma idealmente punto di riferimento del movimento catalanista in genere, anche democratico, sin al periodo della seconda repubblica⁷¹.

A quel punto però il panorama era già cambiato e parecchio: l'unità del *Centre Català* era ormai un ricordo, e se fra regionalismo, particolarismo e nazionalismo catalano si vennero a creare spaccature che si ricomposero solo nel clima della *Solidarietat* (senza peraltro che scomparissero del tutto) più di una decina di anni dopo, in ogni caso fu più in generale che stava cambiando il clima: si pensi ad esempio a come il nazionalismo vasco di Aranda stesse trasformando il *fuierismo* da componente storica della costituzione reale della penisola a elemento di indipendenza e rifiuto di una Monarchia che ha privato le provincie della propria storia di popolo⁷².

Nel 1917 Rovira i Virgili pubblicò un'opera dal titolo *El nacionalismo catalán*. In sé il saggio non trattava temi nuovi all'autore, né introduceva particolari elementi di innovazione nel catalanismo progressista di Rovira⁷³. Aveva però una caratteristica importante, vale a dire la sua diretta pubblicazione in castigliano: scopo dichiarato fu quello difatti di essere una sorta di compendio fuori da *Catalunya* su quelle che erano le aspirazioni e le caratteristiche di quello che viene definito senza giri di parole nazionalismo.

Il linguaggio è piuttosto netto, diretto, il che dà prova di una concenzone e di una coscienza del “fatto nazionale” ormai già definita, e con rivendicazioni definite: la creazione di una *Catalunya* autonoma federata al resto della Penisola. L'opera nei suoi contenuti ripercorre i tratti tipici della costruzione del concetto di nazione fra Otto e

70 Proprio alla fine dell'articolo introduttivo si delinea anzi i principi del convenio economico come l'obiettivo generale da perseguire. Non casualmente il primo numero si apre con un articolo della sezione giuridica dal titolo “El poder legislativo foral en las provincias vascongadas”

71 Le *Bases* divengono nella mitografia costituzionale catalana “altro” da quello che sino già in una fase relativamente precoce, a partire dallo stesso Rovira i Virgili. A riguardo v. J. A. Gonzalez Casanova, *Federalismo y autonomía: Cataluña y el Estado español* (1868-1938), Barcelona, Crítica, 1979

72 Definire sterminata la produzione sui nazionalismi iberici è a dir poco riduttivo, data l'esplosione di studi degli ultimi 40 anni sulla materia dalle più diverse prospettive di analisi. Per un ampio e sistematico quadro bibliografico relativamente aggiornato si rimanda alla manualistica ma rigorosa opera di J. L. de la Granja, J. Beramendi, P. Anguera, *La España de los nacionalismos y las autonomías*, Madrid, editorial Síntesis, 2003, pp. 417-462. Sui diversi temi verrà di volta in volta citata la bibliografia specifica

73 Rovira y Virgili, Antonio, *El nacionalismo catalán : su aspecto político, los hechos, las ideas y los hombres*, Barcelona, Editorial Minerva, [191-?]

Novecento in un clima fra Romanticismo e Positivismo: razza, lingua, storia, cultura differenzierebbero *Catalunya* da *Castilla* secolarmente⁷⁴. Solo negli ultimi decenni, però, si sarebbe sviluppato un “Rinascimento” che starebbe permettendo l'emersione di un carattere nazionale indubitabile ma sopito. Proprio per questo si ripercorrono le tappe che dal provincialismo conducono sino alla *Lliga regionalista* e da lì a la *Solidaritat* e ai progetti di *Mancomunidad* e della loro evoluzione⁷⁵. Il risultato sarebbe stato quello del definitivo superamento delle posture regionaliste a favore di una chiara coscienza nazionale catalana. Un percorso dunque progressivo, segnato da figure chiave dell'evoluzione politica del catalanismo come nazionalismo, che vengono poste in evidenza nella prima parte del capitolo conclusivo, dedicato alle idee del movimento catalano.

Come primo “padre nobile” si indica Pi i Margall, una postura di cui lo stesso Rovira non nasconde i possibili rischi: la candidatura del teorico del federalismo sinallagmatico a punto di partenza nazionalismo catalano poteva risultare controversa⁷⁶. Ciononostante non esita a sostenere che, con tutte le riserve che la prima fase del pensiero pimargalliano ha rispetto alle identità nazionali, il Pi maturo, che avrebbe inizio con *Las Nacionalidades*, è da iscriversi fra coloro che non solo rimasero colpiti dal movimento che si sviluppava in Catalogna. In queste parole si può trovare riassunta la posizione di Rovira riguardo a Pi:

“Hasta pocos años antes de morir, Pi fué un federalista y un catalán amante de Cataluña. Mas su federalismo era aún frío, apagado ; no tenía llama. Esa llama vivificadora, creadora, iba encendiéndose entretanto en nuestra tierra”⁷⁷

Eppure ancora dopo *Las Nacionalidades* la posizione del di Pi nei confronti della Nazione poco aveva dei caratteri tracciati da Rovira.

Verso la fine di uno dei vari dialogi che Leonzio-Pi y Margall intrattiene con Rodrigo in *Las luchas de nuestros días*⁷⁸ ci imbattiamo in quanto segue:

74 *Ibidem*, pp. 7-13

75 *Ibidem*, parte seconda, “El renacimiento catalán”, pp. 115 - 202

76 *Ibidem*, pp. 237-238

77 *Ibidem*, p. 241

78 F. Pi y Margall, *Las luchas de nuestros días*, Madrid, El progreso tipografico, 1890. Qui si fa riferimento al dialogo III “El unitarismo y el federalismo” posto nella raccolta a cura di R. Maiz *Las Nacionalidades – escritos y discursos sobre federalismo*, Madrid, Akal, 2009, pp. 503-555

“RODRIGO: He dicho a Vd. que no rechazo los principios de usted para unir naciones. [...] Pero cuando lo están por vínculos mas fuertes las demás regiones de la Península a que federación ni pactos? No diré en peligro; ni en tela de juicio he de consentir jamás que se ponga la unidad de la Nación española.

LEONZIO: No comprendo, la verdad sea dicha, ese fanatismo de Vd. Para Vd. como para otros muchos no parece sino que la nacionalidad algo de inmutable y divino. [...] De donde saca Vd. que la nacionalidad sea inviolable y hasta indiscutible? Discutimos la propiedad, la familia, los reyes, los dioses, y hemos de pararnos ante las nacionalidades?”⁷⁹

Tant'è che una quindicina di anni di anni dopo Duran y Ventosa, uno dei padri del regionalismo catalano conservatore (e figlio di quel Duran y Bas iniziatore della scuola storica giuridica in Barcelona) scriveva⁸⁰ :

Les Nacions no poden formarse en virtut de cap d'aquells criteris que en Pi i Margall combat, puix l'existència de les nacions es anterior i superior a ells i completament independents del que sostinguin o deixin de sostenir política, militars i homes d'Estat. L'illustre escriptor no te prou en compte que les nacions son entitats naturals”⁸¹.

Credo che nessuno possa mettere in dubbio il catalanismo di Duran i Ventosa. Eppure proprio Rovira i Virgili vide nella sua costruzione una strada sbagliata che avrebbe allontanato dall'affermazione della nazione catalana⁸². Di più: la linea che ha negato il volontarismo a favore della naturalità della Nazione ha nei fatti condotto alla equivoca esclusione di Pi dal catalanismo.

Ricostruire il magmatico ed interrelato mondo delle ideologie federaliste, regionaliste e nazionaliste della penisola cercando di incasellarlo in categorie generali comuni è un compito oggettivamente difficile, nonché fuorviante in alcuni casi. La costruzione di quadri troppo onnicomprensivi comporta il rischio di costruire modelli interpretativi che,

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 547-548

⁸⁰ J. Berchams Vallet de Goytisolo, “La Escuela Jurídica catalana del siglo XIX”, in *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, N° 15, 2007-2008, pp. 513-536

⁸¹ L. Duran i Ventosa, *Regionalisme i Federalisme*,

⁸² Rovira y virgili, *Federalismo y...*, p. 240.

per quanto coerenti, possono far perdere aspetti e sfumature che permettono di vedere quanto diverse siano le origini e gli obbiettivi di movimenti che linguaggio e formazione culturale spesso accomunano.

In questa sede non si vuole dunque ripercorrere la complessa ed articolata vicenda dei diversi regionalismi. Lo scopo semmai è quello di cercare di far emergere il diverso approccio che hanno nei confronti di quelle categorie quali individuo, territorio, autonomia che tanto stavano animando il dibattito culturale e politico⁸³.

Ovvio dunque che il problema di cosa sia la Nazione, della sua natura, della sua funzione, della sua dimensione e struttura ricopra un ruolo determinante: beninteso, non siamo un'altra volta a Cadice, in mezzo è passato un secolo densissimo in occidente e conflittuale nella penisola⁸⁴. Nuovamente però ci troviamo di fronte a questo concetto che, costantemente conteso dalle diverse fazioni in gioco, ci permette di entrare in quella dinamica territoriale in cui si innesta e prende corpo lo sviluppo teorico e pratico dell'amministrazione.

Una disputa in cui risulta evidente come nella generale condanna che viene mossa al liberalismo dottrinario ed alle sue conseguenze politico-istituzionali da questi eterogenei movimenti, l'accusa di artificialità nella strutturazione del territorio sia una di quelle che più accalorò i dibattiti dell'epoca: l'istituto provinciale venne ad essere fra i principali imputati portati alla sbarra.

Ma se comune è l'accusato, non uguali sono le accuse: se infatti per il federalismo

83 L'attenzione maggiore che viene rivolta al caso catalano è determinata da molteplici fattori: per quanto difatti il catalanismo non divenga assorbente del dibattito attorno ai movimenti periferici peninsulari, la mole pubblicistica che si sviluppa sui diversi fronti, la capacità di azione concreta e politica del catalanismo, nonché la visione che gli stessi contemporanei hanno della "questione catalana" fa dei movimenti catalanisti, anche nel caso del particolarismo di Adirall, una criticità peninsulare. Probabilmente la permanenza del regime pattista in Vasconia in tema economico per un verso, e la penetrazione minoritaria dei già nascenti movimenti galiziani, andalusi e valenziani davano la mutua percezione delle problematiche poste in questi territori come esclusivamente legati ad una dimensione "locale". In altre parole la penetrazione politica ed istituzionale di temi quali la autoaffermazione della propria identità nella gestione del proprio territorio, se da un lato veniva già a realizzarsi nel regime *foral* vascongado (non bisogna dimenticare di come la visione di regime eccezionale è uno stereotipo attribuito esternamente dalla dottrina amministrativista, quando in realtà le *Diputaciones forales* continuavano a ritenersi di fatto e di diritto le depositarie dell'autonomia dei territori), dall'altro in altre realtà più difficilmente, o perlomeno non con la forza del caso catalano, riuscirono queste ideologie a penetrare a livello municipale e di *Diputaciones*, rimanendo rivendicazioni politiche senza un sufficiente appoggio nel tessuto connettivo delle istituzioni della restaurazione.

84 J. P. Fusi Aizpurúa, "Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX", in *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2000, n. 22, pp. 21 – 5, *La patria lejana: el nacionalismo en el siglo XX*, Madrid, Taurus, 2003; J. S. Pérez Garzon, "El Nacionalismo español en sus orígenes: factores de configuración", in A. M. García Rovira, *España, nación de naciones?*, Madrid, Marcial Pons, 2002, pp. 51-86

pimargalliano il principale problema è la “eteronomia” che la provincia ha assunto nello smembramento che ha portato dalle 17 provincie storiche (quelle che poi si chiameranno regioni) al *mapa provincial*, per il regionalismo storicista principalmente la mappa sancita nel 1833 era un atto contro la storia e dunque contro la natura. Se perciò per questi ultimi il principale limite (e dunque la ragione del suo fallimento) del provincialismo spagnolo è quello di negare la costituzione naturale della penisola in generale e della propria Patria in particolare, per Pi il primo ed originale problema consiste nella mancanza di libertà ed eccesso di autorità che comporta la struttura assunta dalla monarchia ispanica (e di cui la provincia diviene il più chiaro simbolo), da cui si può uscire solo con la instaurazione di una federazione repubblicana costruita su di un vero contratto fra individui, unici veri depositari della sovranità⁸⁵.

Occorre soffermarsi un attimo su questo punto: da sempre infatti si è sottolineata la differenza fra l'individualismo libertario del pensiero pimargalliano e l'organicismo conservatore che caratterizza buona parte del pensiero regionalista⁸⁶. Recentemente però Villacañas ha giustamente posto in evidenza il federalismo di Pi non possa essere considerato un monolite: anzi proprio a partire da *Las Nacionalidades* l'individualismo contrattualista, di chiara matrice prodhoniana, viene attenuato ed inserito in un contesto in cui si riconosce una rilevanza vieppiù fondamentale a corpi sociali quali il municipio e

85 Su Pi i Margall fondamentale la monumentale opera di A. Jutglar, *Pi i Margall y el federalismo español*, Madrid, Taurus, 1976, II voll; J. Vilches García, “Pi y Margall, el hombre sinalagmático”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 6, 2001, pp. 57-90. Più in generale sul federalismo spagnolo ottocentesco: Trujillo Fernández, Gumersindo, *Introducción al federalismo español (ideología y fórmulas constitucionales)*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1967; P. Gabriel Sirvent, “Republicanos federalismos en la España del siglo XIX: el federalismo catalán”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 6, 2001, pp. 31-56; Duarte Montserrat, Angel, “Historias de federales, historia republicana”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 6, 2001, pp. 7-30; M. Chust Calero, (coord.), *Federalismo y cuestión federal en España*, Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2004. In una prospettiva più modellistica: J. J. Solozábal Echavarría, “El Estado federal como Estado compuesto”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 6, 2001, págs. 121-136; J. Tudela Aranda; F. Knüpling, *España y modelos de federalismo*, Madrid, Fundación Manuel Giménez Abad - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010. Nel pensiero pimargalliano non vi è una differenza sostanziale fra una monarchia e una repubblica centralista, che arriverà a definire “una monarquía con el gorro frigio”. Come giustamente ha sottolineato Ramon Maíz nel saggio introduttivo a F. Pi y Margall, *Las nacionalidades: escritos y discursos sobre federalismo*, Madrid, Akal, 2009, risulta più corretto parlare di federazione repubblicana che di repubblica federale. Non si tratta solo di un problema nominale: a garantire la sovranità (ovvero l'autonomia) dell'individuo è la creazione ascensionale della società, non la forma di governo repubblicana. Per usare un lessico costituzionale contemporaneo fondamentale è la forma di Stato, non la forma di governo.

86 A. Jutglar, *Pi i Margall y...*, pp. 690-698

soprattutto, la provincia-regione.⁸⁷ Il federalismo dell'individuo viene dunque a inserirsi in un panorama dalle sfumature organiciste. Un organicismo che però

No es un ser natural. Es obra de la búsqueda y de la razón, fruto de la política⁸⁸

In altri termini l'organicismo è per Pi una necessità, la strada attraverso cui giungere a quel federalismo repubblicano, luogo di attuazione dell'autonomia dell'individuo, in una realtà che, come quella ispanica, ha poco vissuto ed interiorizzato la concettualizzazione e lo sviluppo della categoria dell'individuo portata avanti nella stagione dei Lumi⁸⁹.

Senza aver in questa sede la minima pretesa di entrare in un tema così vasto e complesso come quello dell'individuo (affrontabile peraltro dalle più diverse prospettive), basti qui una considerazione di carattere generale di carattere storico culturale, ricollegabile a quanto già detto nel precedente paragrafo sull'arrivo del pensiero di Krause nella penisola: fra le varie motivazioni che condussero alla scelta del krausismo da parte di Sainz del Río rispetto ad altre correnti filosofiche, di capitale rilevanza risultò la visione dell'individuo e la sua esistenza come parte di un tutto organico. Un fatto questo che permetteva sicuramente di rendere più facilmente accettabile una nuova filosofia in un contesto che si muoveva in coordinate culturali che poco avevano a che fare con l'età dei lumi. Inoltre in una società ancora fortemente strutturata attorno a categorie giuridiche e sociali di antico regime questa visione “mediata” dell'individuo risultava decisamente più accettabile. Detto altrimenti il pensiero armonico krausista (sia letto in maniera conservatrice, sia alla luce dell'evoluzione di Ahrens ma soprattutto di Tiberghien) non metteva in discussione la visione di una società ordinata in corpi, semmai si poneva il problema di quali potessero essere le élite guida⁹⁰.

Il liberalismo radicale proudhoniano si veniva dunque a trovare in rotta di collisione non solo con la cultura più chiaramente conservatrice, ma anche con quello che sarà il più significativo movimento di rinnovamento culturale peninsulare, almeno a partire dagli anni

87 J. L. Villacañas Berlanga, “La idea federal en España”, in M. Chust Calero, *Federalismo y cuestión...*, pp. 115-159, spec. pp. 134-146

88 *Ibidem*, p. 139

89 v. cap. I, pp.

90 G. Capellan Miguel, *La España armonica*, pp. 157-160. Anche nel più radicale Tiberghien la visione politica della società si fonda su un gradualismo evoluzionista di tipo organico decisamente moderato

sessanta del XIX secolo. Questi infatti portava alle estreme conseguenze i diritti dell'individuo come tale, facendo solo della sua volontà il momento creativo della società. Questo significava uno scontro frontale con qualsiasi teoria contrattualista di creazione della società, che era il punto fondante della filosofia proudhoniana⁹¹.

Nel dare infatti forma Proudhon al suo “principio federativo”, il concetto di libertà del singolo diviene il momento di partenza di quel contratto sinallagmatico e commutativo su cui costruire una Costituzione, la quale permetta di raggiungere un equilibrio fra libertà e autorità attraverso la progressiva edificazione dell'edificio pubblico, in cui non si ceda mai più sovranità di quanta ne rimanga a se stessi⁹².

Il “federalismo integrale” si pone il problema della organizzazione costituzionale e statale nel più ampio spettro della ricostruzione intera della società, nella prospettiva del libertarismo e della sovranità dell'individuo sull'individuo⁹³.

Questo era per Proudhon il problema più grande: la parziale e ridotta ricezione dell'Illuminismo prima e dell'Idealismo poi in area ispanica, che rendeva il panorama culturale generale (e giuridico in particolare) poco adatto a recepire un'un'idea di libertà così strettamente legata all'individuo⁹⁴. Se dunque si voleva raggiungere l'obiettivo di creare un federalismo dal basso era necessario per così dire agire dall'alto, facendo delle Nazionalità non enti naturali, ma riconoscendole come strutture storiche esistenti, appartenenti alla costituzione profonda ispanica, ma non per questo meno giustificati dal punto di vista razionale. In altri termini divenivano fondamentali solo perché permettevano di raggiungere il fine del federalismo repubblicano.

Tacciare dunque *las Nacionalidades* di utopismo è un errore: la nascita stessa dell'opera trova le sue radici nella riflessione sugli errori e sul fracasso della prima repubblica spagnola, di cui neanche si arrivò ad approvare il progetto di testo costituzionale a causa del fracasso della coalizione repubblicano-radicale proprio sulla forma da dare alla nuova Repubblica. A questo anzi si aggiunse la mancanza di qualsiasi capacità di controllo dell'Assemblea del partito federale sulle proprie periferie con la nota deriva

91 Jorge Cagiao, “El federalismo español en la historia: volvamos a Proudhon” in *Res publica: revista de la historia y del presente de los conceptos políticos*, Murcia, N°. 16, 2006, págs. 97-128

92 P. J. Proudhon, *Del principio federativo*, Milano, I libri dell'unione, 2005., pp. 104-105

93 *Ibidem*, p. 22.

94 Nè tantomeno a vedere nell'individuo la cellula di base dell'intramato sociale

cantonalistica⁹⁵.

Tutto ciò si inseriva in un quadro generale di disunione nel direttorio centrale, diviso fra le opzioni di un federalismo aggregativo dal basso (ovvero il modello pimargalliano) , rispetto a quello di uno dall'alto, creatore attraverso la sovranità della Corte Costituente della repubblica federale, incarnato prima dal progetto Salmeron – Chao del 1872 (una base di costituzione peraltro caratterizzata da un marcato influsso dell'organicismo krausista) poi infine dal progetto discusso ma non approvato del 1873⁹⁶.

Il marcato provincialismo, la impossibilità di partire direttamente dall'individuo, la necessità di trovare un modo per innestare la ricerca delle libertà personali nel tessuto ispanico portarono dunque Pi a moderare il proprio individualismo. Se dunque non vi fu una rinuncia all'ideale della nascita dal basso della federazione, si fu necessario l'inserimento di questo in uno schema organico di entità intermedia storicamente esistenti e razionalmente giustificate. La nuova importanza che venne attribuita al fattore storico portò dunque chiaramente in primo piano quelle realtà già depositarie nel passato di libertà: municipio e provincie storiche si convertirono in un puntello dell'intero sistema. Questo riconoscimento portò però ad un risultato quasi paradossale, ovvero ad una parziale rivalutazione delle “moderne” provincie: pur dichiarando infatti una chiara preferenza per la ricostituzione delle provincie tradizionali, non nega il valore che hanno acquisito in 40 anni di esistenza le nuove entità territoriali⁹⁷. In realtà ciò non è così paradossale nel sistema pimargalliano: come si è visto prima il carattere strumentale e strettamente giuridico del suo organicismo non lo portò a vedere nell'artificialità dell'istituto un limite. Semmai questo divenne un problema quando la mancanza di tradizione comportò una mancanza di identificazione e di adesione dal basso. Si torna dunque a quanto detto all'inizio: la provincia è un limite solo perché parte di un apparato di potere autoritativo che limita un'autonomia individuale che si trasforma, ascendendo nello schema associativo, in territoriale⁹⁸.

95 Pérez Ayala, Andoni, “Federalismo y autonomías - La organización territorial del Estado en el constitucionalismo republicano”, in *Revista de derecho político*, Madrid, UNED, n. 48- 49, 2000, pp. 177-218.

96 G. Trujillo, *Introducción al federalismo...*, p. 157

97 In questo viene in realtà ripresa una visione che già era emersa nel progetto costituzionale del 73, quando nel titolo I si affermava che “Los Estados podrán conservar las actuales provincias o modificarlas según sus necesidades territoriales.”

98 J. L. Villacañas Berlanga, “La idea federal...”, p. 131

Il disegno territoriale delineato in *Las Nacionalidades* risulta dunque essere decisamente possibilista e flessibile nella struttura teorica, ma incanalato da un organicismo di tipo razionalistico e volontaristico che, se mette in tensione il sistema rispetto alle precedenti opere, meglio si inserisce nel tessuto vivo peninsulare.

Sulla scorta degli eventi successivi alla repubblica in generale il movimento federalista ne uscì com'è noto fortemente indebolito: se da un lato infatti il repubblicanesimo radicale spagnolo si indirizzò da questo momento risolutamente verso opzioni di tipo unitario o organicista, ma comunque distanti dalle posizioni pimargalliane, dall'altro grande importanza ebbe la progressiva divergenza fra il federalismo razionalista di Pi e l'evoluzione positivistico-particolarista del grande rappresentante del Federalismo in area catalana, Valentín Almirall⁹⁹.

In lui sin dalle dichiarazioni introduttive a le *Bases para la Constitución federal de la Nación española y para la del estado de Cataluña* del 1868 l'attacco nei confronti dell'istituto provinciale risultò diretto, con una chiara contrapposizione fra la artificialità di questo rispetto alle antiche divisioni territoriali: in ogni caso la matrice pattista era ancora molto forte¹⁰⁰. Non altrettanto lo fu a partire dagli anni 70, in cui si consumò il progressivo distacco dal razionalismo individualista di Pi per giungere su posizioni marcatamente particolariste, fondate su un'analisi di un'esaltazione delle differenze storico-biologiche delle diverse realtà peninsulari, cercando di trovare un punto medio fra le posizioni federali di Pi e lo storicismo conservatore che stava sempre più affermandosi nella borghesia catalana¹⁰¹.

Per quanto le posizioni concilianti di Almirall contribuirono come si è detto all'esperienza del *Centre Català* ed alla redazione del *Memorial de Greuges*, il carattere eccessivamente progressista di questi portarono sempre più forte ad emergere una linea conservatrice del movimento regionalista. Come si è già accennato poco sopra il tracollo della repubblica e le violenze cantonalistiche resero molto ridotta la base di appoggio federale. Il radicalismo

99 J. M. Figueres, *Valentí Almirall, forjador del catalanisme polític*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions, 2004; J. Pich i Mitjana, *Valentí Almirall i el federalisme intransigent*, Barcelona, Afers, 2006.

100 Il documento è disponibile on line all'indirizzo <http://republica-republicanisme.uab.cat/index.php?lang=cat&query=335f5352088d7d9bf74191e006d8e24c&view=section> ; per una recente raccolta di testi di Almirall, *Antologia de textos*, selezione ed introduzione di J. Pich Mitjana, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, 2011

101 Molto chiara la descrizione di Nadal, Francesc, *Burgueses, burócratas y territorio: la política territorial en la España del siglo XIX*, Madrid, IEAL, 1987, p 89 : “Su teoría «particularista» es un programa de carácter básicamente regionalista y no municipalista, basado en criterios territoriales netamente antiigualitarias y antiuniformistas.”

inoltre che continuava a caratterizzare buona parte della base del movimento agli occhi dell'opinione pubblica moderata fece dell'equazione federalismo-estremismo una *topos* classico.

Proprio nella Restaurazione si affermò così l'interpretazione del federalismo come un movimento di rottura di quella Nazione che con il regime canovista raggiunse culturalmente un punto di incontro fra il conservatorismo liberale e il neoscolasticismo con l'opera di Menendez Pelayo.

Il topico sul federalismo che si venne dunque a creare fu quello di un movimento che, attaccando attraverso la sua visione laicista lo stesso cuore della nazione spagnola, volesse portare divisione là dove già secolarmente in realtà esisteva unione, garantita dalla cultura cattolica e dal suo più alto simbolo nella penisola, ovvero la Monarchia.

Tutto questo trovò una chiara codificazione nelle parole che Santamaria de Paredes dedicò nel suo *Curso de Derecho politico* al tema della repubblica federale:

“Hablar pues de la república federal como de la mejor forma de gobierno con aplicación a una *Nación* ya existente supone un doble error que procede: 1° de entender al revés la obra de la federación, que quiere decir *unión*, deshaciendo la unidad nacional ya formada; y 2° de considerar la federación como propia de la República, cuando por lo mismo que no es una forma de gobierno, es compatible también con la Monarquía, según se observa en la Constitución federal del imperio de Alemania.”¹⁰²

102 Santamaria de Paredes, *Curso de derecho politico*, pp. 388-389. Ritengo che il riferirsi all'esempio tedesco piuttosto che ad un altro esempio classico circolante nella giuspubblicistica dell'epoca, ovvero l'impero Austro-ungarico venisse utile a Paredes per due ordini di ragioni. In primo luogo il modello bicefalo con due nazionalità definite alla guida (ed altre in attesa) era decisamente più contrario agli interessi unitaristici del manuale rispetto ad un impero tedesco che si trovava parimenti impegnato in un'opera di unificazione culturale nazionale. Secondariamente proprio il modello della monarchia asburgica era abbondantemente ripreso in quegli anni come ipotesi dai movimenti conservatori regionalistici. In ogni caso una buona parte della giuspubblicistica “ufficiale” dell'epoca dipingeva il federalismo come qualcosa di ormai scarsamente evocativo sul continente. Lo si utilizzava come un sinonimo, più o meno di confederazione, di un patto possibile fra singoli, ma preferibilmente fra regni e principi. Esempio perfetto di questo appariva la confederazione germanica, patto di diritto internazionale fra stati sovrani, visto più come strumento della stabilità del centro Europa nello schema della restaurazione che come realtà politica. Vi era anche l'antica confederazione svizzera, il cui patto federale del 1815 rappresentava però il classico modello di patto di difesa. Nessuno peraltro ignorava il caso americano, ma nel fondo si riduceva il tutto ad un modello lontano dall'Europa restaurata, vedendo nel modello costituzionale repubblicano d'oltreoceano un qualcosa di non ripetibile, legato alla peculiare realtà in cui si sviluppò l'indipendenza delle tredici colonie.

La repubblica federale come errore. Nel fondo questo è il senso ultimo delle (peraltro poche) parole che Paredes dedica al federalismo nel suo *Tratado*. O meglio un errore il pensare che questo “modo de unión de diferentes estados”¹⁰³ potesse avere dimora o funzione nella già formata Nazione spagnola. Che la Restaurazione avesse la necessità di liquidare repubblicanesimo e federalismo come un incubo passeggero, una febbre momentanea, era chiaro. Paredes, educatore del giovane Alfonso XIII, sembra risolvere la questione attribuendo al pensiero repubblicano spagnolo un errore nel suo fondamento, una tara che lo porta a essere una forza distruttiva dell'edificio di una Nazione che si è affermata (come lo stesso Paredes vuole dimostrare nella seconda parte della sua opera) lungo un secolare processo iniziato con i Re cattolici, in cui il ruolo della monarchia è sempre risultato centrale¹⁰⁴.

Questo schema aveva però un problema sostanziale: dava per assunto la esistenza e la coerenza del soggetto nazionale ispanico. Di più: per funzionare richiedeva una identificazione nella Nazione, raggiungibile solo se questa poteva esercitare una forza attrattiva. Il disastro del 98 rimetteva però tutto in discussione, o per meglio dire dava (o ridava) voce a un ventaglio eterogeneo di movimenti.

Come si è visto il federalismo non creava eccessivi timori, anzi proprio la fallimentare e violenta esperienza degli anni settanta diminuiva decisamente la sua forza attrattiva, superata dai movimenti regionalistici di stampo conservatore.

Pensare di poter esaurire un problema come quello della nascita e dello sviluppo dei regionalismi peninsulari è una presunzione che nè ho, né ritengo si possa avere, soprattutto alla luce della copiosa quanto necessaria produzione che ha fatto luce su una complessa realtà che va ben oltre le richieste e le proposte che hanno avanzato le tre realtà che maggiormente avevano saputo dar forma ad un processo identitario: *Vasconia*, Galizia e *Catalunya* erano tre realtà che già al tornante del secolo sono riuscite a ricostruire una propria storia, un proprio mondo, un proprio universo culturale e di valori¹⁰⁵.

Questo non significa che il regionalismo si muova a priori in direzione contraria al concetto di Nazione ispanica, anzi: i caratteri storico-cattolici che connotano buona parte dei movimenti regionalistici di stampo conservatore si muovevano nei binari della piccola

¹⁰³*Ibidem*, p. 388

¹⁰⁴*Ibidem*, p. 619

¹⁰⁵ Per un primo approccio sul tema la già citata rigorosa sintesi di J. L. de la Granja, J. Beramendi, P. Anguera, *La España de los ...*, pp. 47-112.

Patria che attraverso le proprie libertà tradizionali apporta nuova linfa alla grande¹⁰⁶.

Anche in questo caso le radici profonde di questo movimento culturale sono da rintracciarsi in una tardiva recezione di alcuni *patrones* culturali europei, ed ancora una volta principalmente di ispirazione tedesca. In questo caso siamo però molto lontani dalla lezione tardo illuminista di cui, in modi diversi, krausismo e federalismo radicale vogliono farsi continuatori. Com'è noto l'influenza dei modelli culturali ispirati alla ricerca del *Volkgeist* di matrice fichtiana e herderiana si diffuse sull'onda lunga del romanticismo primo ottocentesco¹⁰⁷.

Iniziò un processo di riscoperta delle radici culturali delle diverse realtà peninsulari, sia attraverso fenomeni interni, tra cui il più rilevante fu senza dubbio quello della *Renaixença* culturale e letteraria in area catalana, sia attraverso l'interesse e le analisi che studiosi stranieri realizzarono, tracciando le prime linee dell'antropologia culturale¹⁰⁸.

Sul tema dello Stato e della sua organizzazione politico-giuridica indubbiamente però fu l'attenzione alla scuola storica del diritto di area tedesca uno dei fenomeni culturalmente più interessanti per capire come si fosse costruito il conservatorismo regionalista: la ricezione della lezione di von Savigny e delle diverse correnti che si svilupparono nel solco della sua lezione passò com'è noto attraverso l'opera divulgativa di Durán y Bas¹⁰⁹.

La visione storicistica e tradizionalistica del diritto e la conseguente individuazione della fonte del diritto nella consuetudine locale piuttosto che nella codificazione positiva permise al cattedratico barcellonese di dar forza al diritto tradizionale catalano, vera enunciazione di un diritto naturale comunitario ed organico, che la storia stessa mostra come vitale, rispetto ad una codificazione creata artificialmente attorno ad un individualismo artificioso.

Anche qui ritroviamo dunque una interpretazione del fatto sociale e giuridico legata agli stilemi dell'organicismo di area tedesca. Questo però non deve indurre a paragoni e parallelismi affrettati: la visione organica della scuola giuridica catalana è difatti

¹⁰⁶Fu questa la postura ad esempio di Sanchez de Toca, esaminata più avanti nel seguente capitolo.

¹⁰⁷ Proprio in area catalana fu il filosofo Llorens i Barba ad introdurre il pensiero herderiano. A riguardo si veda F. Nadal, *Burgueses, burócratas y...*, p. 98

¹⁰⁸J. Aurell i Cardona, "La formación del imaginario histórico del nacionalismo catalán, de la Renaixença al Noucentisme (1830-1930)", in *Historia contemporánea*, N° 22, 2001, págs. 257-288

¹⁰⁹J. Gil Cremades, *El reformismo...*, pp. 123-154; P. Montserrat Figueras, "Notas sobre la introducción de la Escuela Histórica de Savigny en España", in *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 1978, n. 17-18 pp. 371-393. Nadal, *Burgueses, burócratas y...*, pp.100-111.

distantissima nei suoi presupposti teorici da quella del krausismo: per quanto difatti possa una superficiale lettura portare ad un accostamento delle due visioni, il momento volontaristico dell'uomo nella creazione del diritto di matrice illuminista che caratterizza l'impianto del krausismo in generale (ed in ambito giuridico rimarcato con particolare vigore da Ahrens) è antitetico all'approccio storicistico che comporta la non disponibilità del diritto in quanto tale¹¹⁰.

Il precipitato pratico di queste posizioni venne difatti a condensarsi nella già citata opera di Durán y Ventosa, figlio di Durán y Bas, dal titolo “Federalisme i regionalisme¹¹¹”.

L'opera ha una duplice rilevanza, compiendo allo stesso tempo la funzione di manifesto del regionalismo conservatore e tradizionalista ed opera di condanna del federalismo pimargalliano. Tutto lo scontro parte essenzialmente dal ruolo della volontà dell'individuo: l'organicismo *historicista* conservatore, scavalcando come si è visto a destra quello krausista, non vede nel diritto scelte volontaristiche, quanti la rivelazione di un ordine divino che è nella Natura delle cose. Se dunque il pensiero di Pi si pose in rotta di collisione con il neo tomismo ed il Nazionalismo cattolico di Pidal, mentre il krausismo si mosse sui binari di una religiosità razionalistica di matrice tardo illuministica, il piano di confronto del regionalismo fu quello di un universo di valori culturali e religiosi decisamente affine a quello della Spagna della Restaurazione. Questo è ciò che rese particolarmente importante la opzione conservatrice: con una impostazione che nulla ha di rivoluzionario o sinistrorso, la critica serrata nei confronti della struttura territoriale provinciale e la necessità della sua sostituzione per la “naturale” comarca storica, unita alla diffidenza nei confronti del suffragio individuale, (a cui si preferisce una impostazione corporativa della rappresentanza) divenne una bandiera che le classi conservatrici locali

110In questo aspetto non casualmente nei decenni successivi la scuola neo-kantiana criticò l'impostazione dello storicismo giuridico. Proprio in ambito spagnolo ad esempio la traduzione di un caustico e critico intervento di Stammler chiosa una raccolta di classici della scuola storica (Savigny, Gierke, Eichorn). Proprio nella saggio di Stammler si trova come “”. A livello più generale è lo stesso concetto di Natura che risulta decisamente differente. Questo accresce il rischi di equivocarsi a causa di un linguaggio simile. In ogni caso sia da parte krausista che da parte storicista ognuno marcherà le differenze ed i confini. Bisogna comunque ammettere che esistono riferimenti culturali comuni. Come già a suo tempo poneva in evidenza Gil Cremades Savigny è citato e maneggiato da entrambi le parti (per quanto da parte krausista in una dimensione riduttiva). Più profondo invece può essere la comune attenzione a Gierke (si pensi ad esempio all'importanza di quest'ultimo nell'opera di Giner, posta in evidenza a distanzi di anni da Posada in *Hacia u nuevo derecho politico* p. 61)

111L. Durán y Ventosa, *Regionalisme y federalisme* con un prologo Enrich Prat de la Riba, Barcelona , Francisco Puig, 1905. F. Nadal, pp. 122-126;

poterono portare senza problemi¹¹².

Non a caso anche in un'altra realtà di regionalismo ascendente come quella galiziana il padre fondatore del *gallegismo*, Alfredo Brañas, si mosse già in precedenza su coordinate non distanti¹¹³. Si può anzi affermare come la sua visione organicistica che pose come base della società e della socievolezza, la famiglia, e della rappresentanza, l'antico concetto di *gremio*, fosse uno dei manifesti del regionalismo conservatore di ispirazione neotomista. Nel caso di Brañas però il problema della struttura amministrativa e del riparto territoriale perdono di vigore: per quanto infatti auspicasse un cambiamento ed un adattamento della pianta territoriale alla naturale formazione di ogni regione (nel caso di Galizia si reintroduce ad esempio il concetto di parrocchia), la dipendenza o meno dal potere centrale veniva ad avere un ruolo secondario. Il vero obiettivo di Brañas sembrerebbe essere stato più un autogoverno a microlivello gremiale piuttosto che un problema strutturale di rapporto centro-periferia¹¹⁴.

Un rapporto che invece risulta centrale nella configurazione che la tradizione forale vasca viene ad assumere: il *convenio economico*, precipitato del patto di Vergara, dopo la restaurazione viene assunto all'interno della mitografia della “Ley paccionada” che già nel 1841 si era istituito in Navarra, ovvero di un originaria autonomia (si badi bene nel più antico senso del termine, ovvero di interpretazione del proprio *fuero*), attribuendo dunque una valenza sussumibile a categorie quasi costituzionali ad un accordo economico, che comunque già *ab origine* risultò difficile ridurre ad un solo livello amministrativo¹¹⁵. Proprio per questo il *provincialismo* (qui da intendersi in modo diverso) delle *Vascongadas* non necessitava di un regionalismo, specie di taglio tradizionalista: per quanto difatti con la

112Per un panorama storico-giuridico sul tema della comarca A. J. Ferreira Fernández, *La comarca en la historia una aproximación a la reciente historia jurídica de la comarca* Universidad de Santiago de Compostela, 2000

113B. Cores Trasmonte, “Bases generales del regionalismo y su aplicación a Galicia” (1982), de Alfredo Brañas”, in *Revista de estudios políticos*, N° 206-207, 1976, pp. 203-248; J. G. Beramendi, *Alfredo Brañas no rexionalismo galego*, Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, 1998; J.M. de Bernardo Ares, *A historia de Galicia vista por Alfredo Brañas* Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, 2000.

114La base 14 dice letteralmente: “«El Poder regional ejercería su función legislativa por medio de Cortes o Asambleas formadas bien por el sistema de la representación de gremios y clases, bien por el más adecuado a las tradiciones y al carácter de cada región.»”

115J. M. Portillo Valdes, *El Sueño criollo :la formación del doble constitucionalismo en el País Vasco y Navarra*, San Sebastián; “Fueros vascos y autoadministración”, in M. M. Lorente Sariñena, (dir.) *La jurisdicción contencioso administrativa en España – Una - Historia de sus orígenes*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, 2009, pp. 291-311

restaurazione vi sia il passaggio definitivo dalle *Diputaciones forales* a quelle *provinciales*, la autonomia economica e forale continuava ad essere il metodo di difesa di quella libertà locale che diveniva allo stesso tempo rafforzamento della libertà della “Patria grande” spagnola.

L'unico giro che poteva darsi era dunque direttamente quello nazionalista, della rivendicazione di un'anima nazionale vasca in conflitto con Castiglia ed in cui i *fueros* divennero il momento di affermazione di una identità altra da quella ispanica. Il radicalismo ultra conservatore che assunse dunque il pensiero di Araña, specie nella sua prima epoca, risulta dunque ben spiegabile: solo marcando una differenza etnica e culturale decisa, di fatto creando una interpretazione del *fuego* contraria a quella portata avanti sino a quel momento, si poteva riuscire a creare un nazionalismo independentista in una realtà che sin a partire da Vergara, poco era stata oppressa e molto aveva ottenuto da questa collaborazione con la monarchia isabellina¹¹⁶.

In ogni caso la successiva ritirata moderata di Araña e la forza attrattiva dei progetti autonomisti in Catalogna portò il *vasquismo* degli anni dieci e venti del XX secolo nell'alveo delle rivendicazioni cavalcate dal nazionalismo catalano di Prat de la Riba e, nelle sue posizioni più progressiste e repubblicane, da Rovira i Virgili¹¹⁷.

In questo contesto iniziò a cristallizzarsi l'idea di una autonomia che, oscillando fra le opzioni del tradizionalismo e della “Confederazione Iberica”, se da un lato non recide chiaramente con le possibilità del separatismo, dall'altro abbandona la prospettiva della rinascita della Nazione ispanica sotto il lemma del regionalismo a favore delle affermazioni delle singole nazionalità che possono e vogliono conseguirla, anche solo strumentalmente attraverso uno strumento incompleto agli occhi dei nazionalisti, ma duttile, come quello della *Mancomunidad*¹¹⁸.

116 Clavero, Bartolomé, “Entre Revolución y Tradición: Constitucionalismo y Fuerismo” in *Historia contemporánea*, N° 4, 1990, pp. 39-60; Fernández Sebastián, Javier, “Ideología, Fueros y Modernización: La metamorfosis del Fuerismo. I: hasta el siglo XIX”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 4, 1990, pp. 61-88;; C. Rubio Pobes, *Revolución y tradición : el País Vasco ante la Revolución liberal y la construcción del Estado español, 1808-1868*, Madrid, Siglo XXI, 1996; M. X. Aizpuru Murua, “La pluralidad de vías en la reformulación de la identidad vasca en el siglo XIX”, in *Sancho el sabio: Revista de cultura e investigación vasca*, N° 15, 2001, pp. 11-44

117 Mina Apat, María Cruz, “Ideología, Fueros y Modernización: La metamorfosis del Fuerismo. II: siglos XIX y XX”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, pp. 89-106; J. Corcuera Atienza, *La patria de los vascos : orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1903)* Madrid, Taurus, 2001

118v. parte III del presente capitolo

A prova di ciò basti vedere come si continuasse sempre a giocare fra il piano della riforma amministrativa e quella dell'introduzione di prerogative intese più strettamente come politiche, ovvero fra quello della delega di funzioni e il conseguire una autonomia differentemente intesa. Nel fondo difatti la partita si giocava ancora sul problema definitorio di questo controverso termine che diversamente inteso era strumento utile ai conservatori come ai radicali, ai nazionalisti come ai regionalisti, riaffermando con tutta la sua forza dunque il limite che la definizione di concetto di individuo a livello filosofico e giuridico ancora aveva all'inizio del ventesimo secolo. Il problema infatti di chi e perché fosse portatore di diritti e di volontà politica sia teorica che pratica continuava in una logica fra individuo e corpo, senza che si potesse individuare un confine chiaro fra progressismo e conservatorismo rispetto ai due posizionamenti. Questo a cascata comportò diverse visioni sulla libera disponibilità del territorio e della sua organizzazione da parte dello Stato, in cui artificialità e naturalità si intrecciavano in maniera decisamente più complessa di quanto gli stessi contemporanei volessero riconoscere: come abbiamo visto in queste pagine come per le logiche federalistiche pimargalliane risultava complicato porre il confine fra la volontà dell'individuo creatore delle istituzioni territoriali e l'esistenza di corpi territoriali che danno un senso alla federazione. Nello stesso regionalismo l'artificialità della provincia era dunque un *topos* utilizzato, insieme a quello del centralismo, per rivendicare una partecipazione politica locale che, più che superare le logiche antiche, voleva inserirle nel costituzionalismo restaurato. Il fatto che le correnti conservatrici del regionalismo vedessero nell'esempio del *convenio* basco una delle migliori strade da seguire per difendere il privilegio delle libertà politiche locali sembra piuttosto significativo.

La possibilità anzi di incanalare il problema del territorio in un alveo conservatore iniziò a divenire sul finire del secolo una opzione che più di un governo cercò di percorrere, iniziando la paradossale riforma di una amministrazione spesso rimasta sulla carta. Il decentramento aveva dunque più il sapore del riconoscimento dei reali equilibri di forza centro-periferia che lo smantellamento di un apparato centralizzato che nei fatti mai era stato solidamente costruito.

La mancanza di collaborazione fra le distinte élite in campo fece naufragare questi piani

aprendo così la strada alla soluzione autoritaria di Primo de Rivera¹¹⁹.

– II-3: *Il cambio interno al sistema e la Mancomunitat*

La política unitaria y el regionalismo han venido de esta suerte a ponerse en esa singular relación a un tiempo de simpatía y recelo que suele ser muy frecuente preliminar en las primeras comunicaciones de los que luego llegan a unir sus destinos¹²⁰.

Credo che difficilmente con più chiarezza si potesse esprimere il nodo centrale delle riforme dell'amministrazione locale nella prima parte del Novecento dal punto di vista "interno" al sistema. Quel problema di "cattiva coscienza" che afflisse i governi della Restaurazione matura venne ben messo in evidenza da un conservatore come Sanchez de Toca, uomo politico interno al sistema della Restaurazione, che proprio dalla sottosegretaria del governo Silvela elaborò un progetto di riorganizzazione della mappa territoriale-amministrativa peninsulare attraverso una legge di governo ed amministrazione locale che veniva a strutturare 13 regioni con relativi governatori¹²¹.

Il voler introdurre l'istanza regionale anche nella amministrazione civile della Monarchia non era un progetto nuovo: lasciando da parte il "pioneristico" progetto del 1847 firmato da Escorsura per l'introduzione di undici governatorati generali, fin dall'inizio della Restaurazione i progetti di Moret e Romero Robledo posero sul tavolo la volontà di dare ulteriore articolazione alla mappa peninsulare¹²².

119V. J. J. Linz, "De la crisis de un Estado unitario al Estado de las autonomías", in *La España de las Autonomías* ..., pp. 527-672

120 J. Sanchez de Toca, *Regionalismo, Municipalismo y centralizacion*, Madrid, Imprenta Velasco, 1907, pp.55-56.

121Martín Retortillo, Sebastian; Argullol, Enric, *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica (1812 - 1931)*, Madrid, Alfaguara,1973, pp. 231 237; F. Nadal, *Burgueses, burocratas y...*, pp. 262 – 277; - Sia nella amministrazione militare che in quella religiosa continuavano ad esistere (con le capitanie e le arcidiocesi) grandi distretti territoriali che andavano al di là della struttura provinciale. L'esistenza di queste storiche entità sarà uno degli argomenti classici che indistintamente diversi fautori della necessità di superare la divisione provinciale mise in campo come argomento a favore del fatto regionale.

122Si noti come il progetto di Romero Robledo partisse da considerazioni però completamente contrarie di quelle della semplificazione a favore di unità più grandi ed efficienti, dal momento che il suo progetto di regionalizzazione ricorda ben più da vicino quello di una comarcalizzazione (o anche il già esposto

Un'articolazione che poco aveva a che fare con l'autonomia politica, e che anzi cercava di cerare nel governatore regionale un'istanza che rimanendo sempre dipendente dal centro veniva a perdere quel ruolo di mediatore fra centro e *Diputaciones*¹²³.

In questo il progetto di Sanchez de Toca si presentava differente: il *Gobernador regional* risultava essere affiancato da una *Diputación regional* rappresentante le *Diputaciones* e quei corpi considerati rappresentanti degli interessi “vivi” della provincia. A sua volta le assemblee provinciali perdevano funzioni ed il suffragio diretto, anche qui sostituito dalla scelta per parte degli *Ayuntamientos*¹²⁴.

Il progetto, come gli altri, rimase lettera morta, anche se sicuramente fu la proposta meglio articolata di intervento complessivo sino al disastro del '98.

Come si è detto lo shock cubano dette nuova spinta alla soluzione del problema dell'articolazione territoriale della Monarchia: la perdita anzi delle ultime vestigia di dimensione imperiale permise di concentrare l'attenzione sui problemi di autonomia e territorio della penisola. Non fu dunque casuale che l'autore del testo posto che si è posto come incipit scrivesse su *La centralización y el regionalismo* nel 1899. Il testo infatti non fu solo e tanto una risposta ai regionalismi, quanto piuttosto un interrogarsi sulla loro funzione all'interno dell'unità della Patria. Una patria *mayor*, alla quale il centralismo aveva arrecato danni gravissimi e a cui un regionalismo radicale può arrecare danni ancora peggiori¹²⁵.

Ecco dunque la necessità di un regionalismo “ragionevole”, che permettesse una reale coincidenza fra l'organismo della Patria grande e le diverse piccole patrie, non solo peninsulari: in Sánchez de Toca si va oltre, ponendo sullo sfondo un concetto di *Patria mayor* che viene a coincidere con la grande patria ispano-americana, unico vero luogo dove, se si fosse superato il geometrismo astratto dell'amministrazione, si sarebbe potuta ritrovare la armonia organica fra le parti della Monarchia¹²⁶. Ci troviamo di fronte a

schema parrocchiale di Brañas). Nel suo piano difatti la “regione” sarebbe una unità più piccola della provincia, caratterizzata dalla associazione delle municipalità interessate.

123Si veda a riguardo cap. I

124Tutto lo schema disegnato da Sanchez de Toca si trova caratterizzato dalla cifra della critica al suffragio diretto ed universale come capace di essere la via con cui si rappresentavano i veri interessi del corpo sociale

125Sanchez de Toca, Juan, *Regionalismo, municipalismo y centralización*, Madrid, Reus, 1921.

126M. Blinkhorn, “The 'Spanish Problem' and the Imperial Myth”, in *Journal of Contemporary History*, Vol. 15, N. 1, 1980, pp.5-25; J. Alvarez Junco, “La nación post-imperial. España y su laberinto identitario” in *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, N°. 9, 2006

reazioni a caldo rispetto ad un “trauma”, è vero: risulta però quantomeno significativo che a 90 anni da Cadice la fine definitiva del secolare impero ispanico viene vista come superabile attraverso strumenti di conservazione della tradizione, giusto tornando ad un concetto di patria biemisferica ed imperiale che guarda forse a categorie ancora precedenti al costituzionalismo del 1812¹²⁷.

Il problema della ridefinizione territoriale della Nazione e della sua giustificazione era serio e concreto: il rischio di venire scavalcato per le classi guida era concreto, specie da quei progetti di rigenerazione conservatrice o regionalismo storicistico che era impossibile squalificare con l'etichetta dell'estremismo¹²⁸.

Proprio per questo un nuovo conservatorismo interventista tentò di trovare una strada che integri e coinvolga nuovamente quei settori del conservatorismo e delle classi intellettuali attingendo in vario modo al magmatico bacino del *Regenerazionismo*.

Come si è già messo in evidenza i diversi *fuerismi* non cercavano lo scontro né la alterità all'appartenenza alla monarchia, né tanto meno i diversi regionalismi delle varie patrie minori vedevano problema alcuno nel formar parte di una monarchia ispanica di cui anzi si proponevano come i veri puntelli.

Proprio la ripubblicazione degli scritti (e del progetto di legge) di Sanchez de Toca nel 1907, ovvero alle soglie (o almeno così si ipotizzava) dell'approvazione del progetto sulla *Mancomunidad* ed il loro successo possono essere preso a simbolo come organicismo e storicismo fossero un lessico che la classe politica alla guida non faticava a ritenere proprio come universo culturale.

Sin difatti dal 1902 il maurismo si pose il problema di sviluppare quella risposta conservatrice al problema territoriale che salvasse al contempo la Monarchia uscita dalla Restaurazione e la Rigenerazione. Una vera quadratura del cerchio, visto che si pretendeva di riformare attraverso logiche amministrative quello che era un apparato di potere basato su logiche personalistiche. Paradossale che raddoppiava quando le istanze a cui questi progetti erano principalmente diretti non desideravano avere un'amministrazione diversa, quanto piuttosto darsi un'amministrazione.

Le tappe di quel lungo percorso che portò a quella nota come *ley de Mancomunidades* del

127Lacomba Abellán, Juan Antonio, “Regionalismo, regeneracionismo y organización regional del Estado: los planteamientos de J. Sánchez de Toca”, in *Revista de estudios regionales*, N° 51, 1998, pp. 229-254

128M. X. Aizpuru Murua, “Sobre la astenia del nacionalismo español a finales del siglo XIX y comienzos del XX”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 23, 2001, pp. 811-849

1913 sono note: il dibattito che si creò attorno a tutti questi eventi dà la dimensione della carica politica che ormai più nessuno poteva negare trincerandosi dietro ad una riforma amministrativa¹²⁹. Meglio, diveniva sempre più difficile ammettere, se non rimanendo sul puro piano modellistico, che la rimodulazione amministrativa fosse una circostanza tecnica.

Questo divenne particolarmente evidente nel dibattito a cui la pubblicistica politico-giuridica dell'epoca, sia nelle sue componenti più giovani che in quelle più affermate, prese parte in modo rilevante. Molti di questi interventi si inserirono, come si è visto, nel più ampio contesto delle dicotomie locale-centrale ed autonomia dipendenza, rendendo possibile la nascita di questa nuova articolazione del corpo politico della penisola¹³⁰.

Si sviluppò, ovviamente, anche un intenso dibattito nei due rami delle *Cortes*, visto anche il lungo e tortuoso iter che dovette affrontare l'approvazione della legge. Fra tutti come si è già avuto modo dimostrare, spicca il *corpus* di interventi di Azcárate, che anzi proprio nelle accese sessioni sul tema dell'amministrazione locale fissò alcuni dei punti fermi del dibattito successivo sul tema dell'autonomia¹³¹. Vi furono però anche opere di taglio e dalle pretese di analisi scientifica dedicate specificamente al tema, centrandosi sulla portata e

129 Le ricostruzioni riguardo al tema sono moltissime: già negli anni venti, con la fine della *Mancomunitat* durante la dittatura di Primo de Rivera venne pubblicata l'opera di J. Abril Llinés, *El Provincialismo español, la Mancomunidad catalana y su obra*, Santiago de Chile, Comité de Publicidad Catalana de Chile. Di carattere generale si trovano ricostruzioni dei già citati Tusell (datata ma piuttosto approfondita), Guaita, Ocaña, Orduña Rebollo. Ricostruzioni più puntuali e specializzate in Gerpe Landin, Manuel, *L'estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Barcelona, Edicions 62, 1977, González Casanova, José Antonio, *Federalismo y autonomía: Cataluña y el Estado español (1868-1938)*, Barcelona, Crítica, 1979, pp. o nella recente monografia di A. Balcells, *El projecte d'autonomia de la mancomunitat de Catalunya del 1919 i el seu context històric*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2010. Sugli effetti nel sistema parlamentare della Restaurazione M. A. Martorell Linares, "La crisis parlamentaria de 1913-1917: La quiebra del sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración", in *Revista de estudios políticos*, N° 96, 1997, pp. 137-161; F. del Rey Reguillo, "Semblanza de la élite parlamentaria en la crisis de la restauración (1914-1923)", in *Revista de estudios políticos*, N° 93, 1996, pp. 177-201

130 Sul tema nelle principali istituzioni culturali dell'epoca si tengono ampi dibattiti e corsi. Famose furono le giornate dedicate proprio a partire dal 98 nell'Ateneo matritense sul tema della autonomia (e di cui si sono esaminati già in precedenza in parte gli interventi di Azcárate), come peraltro i corsi tenutisi in Accademia de Jurisprudencia y Legislacion. Nel caso dell'Ateneo purtroppo la scomparsa dei fondi archivistici dell'Ateneo nel 1939 rende possibile solo una frammentaria ricostruzione, in parte colmata dall'opera di F. Villacorta Baños, *El Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid (1885-1912)*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Centro de Estudios Históricos, 1985, nonché dalla recente opera del servizio di archivio dell'Ateneo stesso volta a ricostruire attraverso i periodici d'epoca una seppur schematica storia dell'attività culturale dell'istituzione

131 A riguardo si veda la già citata raccolta dell'INAP G. de Azcárate, *Municipalismo y ...* pp.211 - 275 in cui, oltre ad una selezione degli interventi, è disponibile un'indice di tutti i discorsi parlamentari di Azcárate inerenti al tema della riforma locale e dell'amministrazione (pp. 377 y ss.)

sulle implicazioni che questa riforma comportava: già nel 1914, ovvero nello stesso anno di approvazione dello Statuto della prima (ed unica) *Mancomunidad* che entri a regime, quella catalana, usciva per Reus il manuale di Gascón y Marín dal titolo *Mancomunidades provinciales*, seguita dall'uscita nel 1915 di una tesi dottorale dal medesimo titolo ad opera di Culi Verdaguer, curatore peraltro delle voci “Mancomunidad municipal” e “Mancomunidad provincial” nell' *Enciclopedia jurídica española*¹³².

Esemplificativo può essere il confronto fra questi due saggi: entrambi pensati come interventi di rigore scientifico, strutturati in una maniera non dissimile fra di loro, entrano in profondità nelle tematiche più tecniche e discusse a livello giuridico di un'istituto che poneva non pochi interrogativi dal punto di vista giuridico¹³³. Non a caso uno dei punti nodali di entrambi questi saggi è quello di difendere la validità costituzionale dell'introduzione della *Mancomunidad*. Come infatti mise in rilievo già Martín Retortillo, proprio citando l'opera di Gascón y Marín, all'approvarsi questa nuova figura dell'amministrazione locale si sollevarono diverse polemiche riguardo alla costituzionalità della legge, come dimostra ad esempio la polemica iniziata dal già incontrato Royo-Villanova¹³⁴.

Effettivamente il problema era decisamente rilevante, visto e considerato che la Costituzione del 1876 non prevedeva nessuna procedura di riforma del testo, con tutte le conseguenze dunque riguardo alla “disponibilità” o meno della carta, di quali parti fossero intangibili e se corti “ordinarie” potessero o meno attuare esse stesse in temi che potevano avere una portata costituente¹³⁵.

Punto centrale della difesa della costituzionalità della *Mancomunidad* fu proprio il suo carattere associativo: l'associazione difatti “forma fecunda de progreso en el orden social y político, interior e internacional”, o meglio la possibilità di farlo è da riconoscersi come un

132J. Gascón y Marín, *Mancomunidades provinciales*, Madrid, Reus, 1914; F. Culi y Verdaguer, *Las mancomunidades provinciales*, Barcelona, Imp. de la Casa Provincial de Caridad, 1915. Curiosamente nell'enciclopedia la voce generica “mancomunidad” non viene affidata al medesimo autore

133In entrambe difatti, in seguito ad una ricostruzione storica dell'evoluzione dell'istituto provinciale e dei primi progetti di *Mancomunidad*, compresa quella comunale, si procede ad un'esame dei diversi punti del progetto definitivo, comparandolo con i diversi dettami figli del complesso iter di approvazione. Si entra nel dettaglio sui diversi organi e competenze, sui problemi legali e sulle possibili evoluzioni

134A. Royo Villanova, *La autonomía y la municipalización*, Madrid, Imprenta Municipal, 1919

135Di qui un dilemma, peraltro classico in tutto il costituzionalismo ottocentesco, sulla riformabilità di un testo costituzionale e sulle procedure da adottarsi. Il tema è praticamente inesauribile e studiatissimo nei diversi ambiti nazionali oltre che a livello comparato.

diritto del soggetto, della persona, indipendentemente che questa sia fisica e giuridica¹³⁶. Il permettere dunque la *Mancomunidad* non solo sarebbe costituzionale, ma anzi non sarebbe altro che il riconoscere un diritto già garantito legalmente.

Questo però non risolveva quello che era l'altro e forse più rilevante problema di fondo, ovvero se l'introduzione della *Mancomunidad* fosse o no un cambio strutturale di un'organizzazione territoriale delineata nel testo costituzionale.

Lo stesso Gascón i Marín riporta difatti come un personaggio colto e poliedrico come López Muñoz facesse notare in Senato come

La Constitución española reconoce en la vida social de España cuatro órganos integrales, cuatro entidades éticas que a la vez se proponen el cumplimiento de todos los fines de la vida: el individuo, el Municipio, la Provincia y la Nación; y para cada uno de esos órganos establece una que le es adecuada: para el individuo establece la condición de ciudadanía; para el municipio, el Ayuntamiento; para la provincia, la Diputación provincial; para la Nación, el alto organismo del Estado, con la definición y división de sus poderes. [...] Es así que vosotros establecéis dos órganos integrales más: las Mancomunidades municipales entre el Municipio y la provincia, y las regiones entre la provincia y el Estado nacional; luego vosotros vulnerais la Constitución del Estado.¹³⁷

Ed è proprio su questo punto che Gascón y Marín e Verdaguer, pur portando avanti entrambe la difesa della validità della riforma, elaborarono due schemi interpretativi che si differenziavano non per gli strumenti utilizzati, quanto per i presupposti di partenza e le virtualità di sviluppo successive.

Entrambi difatti videro nella differenziata finalità dell'associazionismo provinciale la forza della *ley de Mancomunidad*, che permettesse così di soddisfare progetti che hanno il loro impulso dal regionalismo ai puri fini economici.

Ma se per il professore di Zaragoza tutto questo era possibile all'interno di una normale legge governativa proprio perché la creazione della *Mancomunidad* non alterava né l'articolazione formale né quella politica della struttura territoriale spagnola, per il giovane

136F. Culí y Verdaguer, *Las mancomunidades...*, p. 65

137J. Gascón y Marín, *Mancomunidades*, p. 94-95

dottorando catalano allievo di Posada il punto centrale della *Ley de Mancomunidades* stava proprio nel rompere l'uniformismo astratto della legislazione provinciale peninsulare. Il fatto che questo entrasse in contraddizione con il testo costituzionale vigente veniva ad assumere un minor rilievo alla luce del fatto che permettesse il riavvicinamento a quella che si considera la reale e profonda costituzione della penisola in particolare (ma si può dire dell'umanità in generale), dato che permetteva di intraprendere un primo passo verso quell'autonomia che avrebbe dovuto essere la vera essenza di qualsiasi comunità politica¹³⁸. Se dunque per Gascón y Marín una delle qualità prime della riforma era quella di permettere il rispetto della organicità territoriale disegnato nel testo del 1876 e perfezionato dalla legislazione municipale e provinciale, perlomeno sino a quando si rimanga nell'alveo di un'associazione che unisce ma non scavalca l'istituto provinciale, per Culí y Verdaguer l'introduzione della *Mancomunidad* rispettava una organicità territoriale più profonda di quella del testo legale, divenendo anzi il grimaldello che, senza rompere con la legislazione positiva, avrebbe permesso di scardinarne l'artificialità per riformare progressivamente il corpo della Monarchia¹³⁹.

Risulta dunque chiaro il senso del discorso di Culí quando parla della *Mancomunidad* come organo centralizzatore piuttosto che decentralizzatore: esso difatti permetterebbe di creare unità organiche a partire da realtà artificiali, realizzando così il vero senso del *self-government*. In altre parole l'unico modo di giungere ad un' autarchia amministrativa che permettesse uno sviluppo di quell'autonomia era quello di riunire quelle forze che il costituzionalismo astratto giacobino avrebbe disunito¹⁴⁰.

Questa interpretazione organicistica si inquadrava dunque perfettamente nella lezione del suo maestro, Posada, vedendo dunque nella *Mancomunidad* quella possibilità di riforma senza rotture verso la armonizzazione del sociale dell'etico e del politico all'interno della cornice del diritto.

Ma anche su di un tema come quello della *Mancomunidad* non mancò una lettura organicista di taglio più tradizionalista: chiaramente su questa linea insistette la memoria redatta da Manuel de Bofarull y Romaña nel 1916 all'interno delle discussioni tenutesi

138La tensione universalistica che con se porta la lezione krausista si inserì perfettamente nei problemi di diritto internazionale pubblico che la Grande guerra e la pace sollevarono in quegli anni.

139F. Culí y Verdaguer, *Las mancomunidades...*, p. 66

140Ibidem, p. 25

nella *Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*¹⁴¹.

Nel saggio dell'accademico risultò anzi chiarissimo come l'unica soluzione possibile sia che la monarchia spagnola, lasciandosi alle spalle gli errori di una mal intesa statualità di matrice roussoiana, riconoscesse quegli enti naturali che costituivano il tessuto connettivo della costituzione ispanica. In altre parole dovere dello Stato non sarebbe quello di creare un'amministrazione, quanto piuttosto di riconoscere gli organismi naturali che la compongono, dandogli semplicemente una forma legalmente valida¹⁴².

Questo non significava rompere con la legalità vigente che, per quanto non corrispondente alla reale natura della monarchia, risulta un dato ineliminabile. Si ribadì anzi ancora una volta la forza dello schema della *Mancomunidad*: il suo agire in potenza permetteva difatti di fare in modo che le realtà provinciali, già esistenti, si portassero avanti nel riconoscimento di quella diversità, che senno sarebbe risultato impossibile nello schema uniformante della legislazione locale spagnola.

Se dunque la opera di Gascón y Marín pose in evidenza come sia necessario superare un assetto uniforme dell'amministrazione in quanto opera di rimodulazione amministrativa, l'approccio organicista vide l'opportunità di far saltare il tappo uniformista.

Un uniformismo che risulterebbe non solo contrario a quel concetto di pluralità naturale di cui, come abbiamo visto, il krausismo fra gli altri si fece veicolo, ma anche dal punto di vista di molti settori della modellistica amministrativa in tutta Europa. Un dato interessante è difatti quello di una crescente attenzione comparativa alle altre realtà occidentali, utilizzato nella doppia funzione di veicolazione di modelli culturali e giuridici innovatori per un verso, dall'altro con lo scopo di sottolineare come il ritardo e la marginalizzazione della penisola sia superabile proprio riportando la Spagna al centro del panorama culturale dell'occidente. E proprio i temi delle triangolazione potere pubblico amministrazione e territorio furono oggetto di dibattito e riflessione storica e giuridica, senza che anzi questi due temi si potessero considerare disgiunti¹⁴³.

141M. de Bofarull y Romaña, *La reforma de la Administración local y las Mancomunidades provinciales*, Madrid, Est. Tipografico de Jaime Ratés, 1916

142Siamo nei confini dell'organicismo più "puro": "Escusado parece decir que el criterio rector de un buen régimen local debe ser que por él alienten y se reflejen los organismos naturales, y por el satisfagan cumplidamente sus necesidades varias, de suerte que la organización y funciones administrativas se adapten y sirvan a la nación como el sistema nervioso y circulatorio al cuerpo humano." pp. 18.

143Abbiamo già visto la pionieristica opera comparatistica di Azcárate, il quale anzi con i suoi due interventi in seguito raccolti nel volume *La Constitución inglesa y la política del continente* offre un rivelatore esempio di costituzionalismo comparato. Altro personaggio pioniere, questo nella storia del diritto,

Non bisogna difatti dimenticare come questi siano gli anni in cui decollò l'attività della *Junta de ampliación de estudios*. Una parte considerevole dei più noti uomini di cultura di quella che sarà denominata *Edad de la plata* e di coloro che fra la crisi della monarchia alfonsina e l'avvento della repubblica parteciparono attivamente al dibattito politico ed all'azione di (ri)costruzione dei centri di potere peninsulari usufruirono di borse e aiuti di questa istituzione. Proprio in questi anni uomini come Ortega y Gasset, Jiménez de Asúa, Julian Besteiro, Rivera Pastor, Llorens y Clariana (tutti personaggi che ricoprirono un ruolo di primaria importanza nella successiva storia e storiografia costituente repubblicana) usufruirono dei mezzi dell'istituzione per cementare le loro radici culturali. Soprattutto quello che la *Junta* permise fu di iniziare a superare una logica personalistica di interesse ed apertura verso orizzonti culturali più ampi, convertendo l'erudizione di alcuni personaggi particolarmente sensibili nel panorama culturale ispanico in un sistema di formazione che, seppur sempre limitato ad una élite, permise la formazione di logiche di intercambio culturale istituzionali¹⁴⁴.

Una vitalità peraltro non monocolora, ma che anzi alimentò e spinse all'apertura i rappresentanti di tendenze politiche ed ideologiche distanti dal riformismo sociale del krausismo di inizio secolo: l'attenzione al modello della decentralizzazione per servizi da parte di Villanova, gli studi comparati portati avanti da Blanco Gendin sul tema delle *Mancomunidades municipales*¹⁴⁵, solo per rimanere nei temi di più nostro stretto interesse,

dell'approccio comparato è Hinojosa, la cui opera (si pensi al suo intervento notissimo intervento in ateneo su "Origen del régimen municipal en León y Castilla") contribuì a rafforzare la ricerca di comuni tendenze nella storia del diritto in area germanica. A questo si lega un'attenzione alla riscoperta delle radici medievali delle proprie istituzioni, tendenza europea legata sia al tardo-romanticismo sia ad un primo approccio sistematico delle fonti da cui non solo il cotesto culturale ispanico non si esime, ma anzi riveste un ruolo di protagonista.

Non è un caso difatti se, proprio nel campo del diritto amministrativo, gli studi riguardo al controllo del territorio in epoca medievale, alle forme di consociazionismo e di rappresentanza gremiale (che tanta parte già ebbero nel contesto gaditano) sono visti con grande interesse: una tendenza legata a doppio filo con la riscoperta (in una chiave spesso tutt'altro che filologica) del proprio passato volto a ricercare risposte e radici della propria "Nazione" prima dell'avvento delle grandi monarchie, considerate il punto di inizio dello sviluppo di una burocrazia statale confliggente con la società. Proprio per questo l'attenzione a modelli e realtà storicamente fondate sulla flessibilità della conformazione degli istituti locali quali l'area anglosassone e quella germanica divengono importanti momenti di confronto. Questi difatti dimostrerebbero la forza di questo *self-government* anglosassone ed ai suoi sviluppi d'oltreoceano diviene di particolare interesse. Il tutto con la costante attenzione di affermare una propria originalità volta a dimostrare come non di addottrinamento dall'esterno, quanto di riscoperta della propria profonda costituzione etico-culturale sia il (ri)affermare l'autonomia.

144V. Cap IV,

145S. Alvarez y Blanco Gendín, *Las Mancomunidades municipales*, Tesi di dottorato pubblicata a puntate sulla *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, Madrid, Editorial de derecho privado, 1921 n. 13 pp. 20 –

confermano un'attenzione con un profilo già più tecnico rispetto alle generiche forme di confronto con il panorama europeo che caratterizzarono e continuarono caratterizzando gli scritti dell'epoca.

Bisogna in ogni caso riconoscere come la lezione dell'Istituzionismo e di quello che nel campo giuridico-politico era in quel momento il suo importante rappresentante, vale a dire Posada, facessero scuola. Proprio alcune delle sue opere divennero i classici di riferimento per la comparazione e la lettura delle diverse scuole che nell'occidente si vennero a creare nell'ambito della giuspubblicistica e delle dottrine politiche e sociali: i due celebri manuali di diritto pubblico ed amministrativo ed il suo *Régimen municipal en la ciudad moderna* ne sono forse gli esempi più noti e completi¹⁴⁶. Ragioni tutte per cui è facile ravvisare nel mondo istituzionista, che in quegli anni ebbe in Azcárate e nel giovane Posada i propri punti di riferimento nel diritto pubblico, un contrasto particolarmente evidente fra due polarità, che spesso vissero insieme senza che potessero essere chiaramente scisse: da una parte una prima sistematizzazione e razionalizzazione degli studi storico - giuridici all'interno di criteri di lettura sul campo, analisi delle fonti, spirito critico; dall'altra però ci si ritrova nuovamente di fronte al rischio di idealizzazione, o meglio di ipostatizzazione, di quei modelli di auto-amministrazione che ci accompagna sin dall'inizio, di un uso attualizzante di molte categorie. Una commistione dovuta probabilmente al fatto che in molti contesti istituzionali peninsulari in realtà lo studio di quel mondo politico e giuridico, che veniva già definito Antico Regime, non era in realtà l'esame di un mondo passato, quanto piuttosto di categorie e modalità che non solo ancora vivevano ed influenzavano il mondo politico ed amministrativo della monarchia, ma che venivano viste come basi per la soluzione dei problemi dei contemporanei. Da qui dunque la necessità di studi del proprio lontano e recente passato che, per quanto rigorosi, hanno sempre una forte finalità nel presente: l'unica maniera di dimostrare la necessità di un ritorno a categorie già note ma sopite di autonomia ed auto-amministrazione era quella di dimostrare una netta frattura nel corso dell'ottocento fra l'antico ed il nuovo mondo istituzionale. Una frattura che, determinando uno scollamento fra costituzione naturale e costituzione positiva del regno,

56, n. 14 pp. 161-238

¹⁴⁶Posada, Adolfo, *Tratado de derecho administrativo :según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, Madrid. Victoriano Suárez, 1897, (II ed. 1923); *El Régimen municipal de la ciudad moderna. Bosquejo del régimen local en España, Francia, estados alemanes y Estados Unidos*, Madrid, Victoriano Suárez, 1916; *Tratado de derecho político*, Madrid, Victoriano Suárez, 1923, II voll., 3^a ed. rev.

doveva essere ricomposta guardando al passato. Per questo, come è emerso nelle pagine precedenti, quando gli autori che condividono questa necessità di rigenerazione peninsulare descrivano le istituzioni ispaniche (e quelle del cattivo modello francese), ne marcano le discontinuità, mentre ad esaminare il mondo anglosassone e quello germanico, entrambe realtà in ascesa, se ne viene a marcare la continuità.

Se dunque vi fu una sorta di idealizzazione di alcuni dei modelli alternativi al sistema prefettizio francese, questa non fu dovuta nel tornante del secolo ad una mancanza di apertura verso le più moderne interpretazioni e scuole culturali continentali, quanto piuttosto ad una ricezione dei moderni modelli di interpretazione giuridica e sociale che permettessero un'armonizzazione fra costituzione formale e costituzione reale¹⁴⁷.

Non si può inoltre dire, specie nel caso dell'autore oviense, che questo lo abbia portato ad un tecnicismo che lo isolasse nel campo della analisi giuridica pura: anzi proprio una delle caratteristica più innovatrici di Posada fu l'approccio seminaristico mutuato dalla tradizione universitaria tedesca, che lo portò a concepire la cattedra come un laboratorio¹⁴⁸. Un'attenzione quella alla comparazione pratica ed all'analisi attraverso il lavoro della cattedra che non solo riflette la lezione pedagogica dell'Istituzionismo, ma di cui lui stesso si fa teorico nella raccolta di sue lezioni intitolata *Derecho Politico Comparado*: un testo in cui si vede chiaramente come la metodologia e la sistematica di area tedesca sono uno dei pilastri metodologici¹⁴⁹. Logico è dunque come partendo dalle origini del krausismo e giungendo sino alle sue ultime evoluzioni vi fosse un filo rosso che portasse ad un conteso e difficile gioco di equilibrio fra la lezione anglosassone e quella germanica che, riverberandosi in tutti i campi della conoscenza, arriva con caratteristiche particolarmente forti e definite proprio nel campo dell'evoluzione del pensiero politico-amministrativo, dell'interpretazione storico giuridica e della modellistica costituzionale.

E proprio l'attenzione e l'apertura di Posada verso le nuove o rinnovate correnti di pensiero

147Altra cosa era ovviamente intendersi su quale fosse la Costituzione reale della Monarchia: se difatti per le posizioni più avanzate del *krauspositivismo* era la società informata dal diritto il materiale con cui si doveva costruire una carta costituzionale, l'organicismo di taglio conservatore prediligeva spesso un taglio decisamente storicista. Come si è avuto modo di vedere le posizioni però si mescolavano abbastanza. Sul tema si veda ancora di grande interesse J. A. Portero Molin, "Algunas cuestiones en el derecho político español: 1875-1900", in *Revista de estudios políticos*, N° 18, 1980, pp. 71-100; più attuale G. Capellán Miguel, "De la filosofía del Derecho a la Ciencia Política: una aportación fundamental – y olvidada – del krausoinstitucionismo español", in M. S. Cortina, *Libertad*,..., pp. 153 – 209, qui spec. pp.188-194

148M. Martínez Neira, "La cuestión pedagógica: Adolfo Posada y la enseñanza del derecho", in *Aulas y saberes*, Vol. 2, 2003, pp. 161-172

149Posada, Adolfo, *Derecho político comparado*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1906

e il suo ruolo primario nella costruzione di una scienza del diritto pubblico su binari solidi fanno del corpus dell'autore un'ottima cartina tornasole di quanto l'evoluzione del diritto politico come scienza (si può anzi dire la sua nascita) fosse legata a doppio filo alla necessità a livello peninsulare di trovare una lettura che a distanza di un secolo da un lato stabilizzasse un concetto di nazione spagnola ancora sfuggente, e che dall'altro rendesse conto di come ad un secolo di costituzionalismo non corrispondesse un secolo di costruzione dell'edificio statale spagnolo.

Emerge chiaramente dalla ricognizione fatta sulle opere dedicate ai temi del diritto pubblico e delle amministrazioni come i due grandi mondi di riferimento a cui dovesse guardare la penisola iberica per costruire uno stato che abbia la sua ragion d'essere nell'autonomia fossero il mondo anglosassone (nelle sue declinazioni britanniche ed americane) e quello germanico. *Self-government* e *Selbst-verwaltung* erano le coordinate polari a cui si sarebbe dovuta attenere la legislazione locale ispanica, per due ordini di ragioni distinte: la tendenza a livello occidentale a progredire verso una autonomia delle componenti socio-politiche disegnata all'interno dei limiti della legislazione positiva e la necessità naturale e storica di affermare la naturalmente razionale tendenza dell'umanità ad una organizzazione autonoma corrispondente alla propria struttura sociale.

Il problema semmai è domandarsi nuovamente quanto non vi sia in generale una lettura già preformata ad uno scopo preciso di applicazione pratica ai problemi peninsulari simile a quella che von Gneist fece veicolando il *self-governement* inglese nelle categorie della *Selbstverwaltung*. Un problema che si complica ulteriormente quando a questo si affianchi da un lato il fatto che nel fondo siamo noi continentali a dare forma e categoria al concetto di *self-governement*, vedendo un modello dove in Inghilterra vi era una prassi. Il tutto peraltro in un periodo in cui proprio all'altro lato della manica il modello di amministrazione senza diritto amministrativo, fondato sulla gerarchia orizzontale, non solo iniziava a risultare problematico, quanto in molti ambiti impraticabile¹⁵⁰.

Punto centrale di tutta quest'analisi è il municipio, l'organo per eccellenza in cui natura, società e diritto trovano in questa visione il loro punto medio: un'opera come *El régimen municipal en la ciudad Moderna* o il prologo all'opera di Rowe sono emblematici a

¹⁵⁰Questo non significa che l'universo concettuale e giuridico anglosassone subisca un cambiamento radicale. E' però già significativo come si inizino a considerare i modelli continentali come possibili portatori, almeno in alcuni loro aspetti, di innovazione

riguardo¹⁵¹.

Anzi per Posada l'esame della struttura municipale è nel fondo l'esame delle strutture stesse dello Stato. Come difatti afferma proprio in una nota del citato prologo

Es, en rigor, el del municipio, el problema de un Estado: ya que el Municipio puede reclamar la condición de Estado, siendo legítimo hablar de Estado municipal¹⁵²

La vicinanza con la lezione gierkiana è patente. Più problemático invece il rapporto con l'apporto di Gneist, specie nelle opere successive all'uscita della famosa opera di Redlich sul tema dell'autogoverno municipale inglese¹⁵³, che risulta essere nel *Regimen municipal en la ciudad moderna* il punto di partenza per l'analisi del contesto anglosassone. Probabilmente l'attenzione e la preferenza accordata al cattedratico austriaco piuttosto che al classico di Gneist fu dovuta soprattutto al fatto che l'opera di Redlich analizzava in modo più aggiornato e vicino alla sensibilità dei contemporanei il complesso mondo istituzionale anglosassone, specie quelle le innovazioni di stampo democratizzatore che, già allora in nuce, tanto turbavano von Gneist¹⁵⁴. Che in Posada l'attenzione alle istituzioni rappresentative e più in generale al problema di cosa significasse una efficace rappresentanza fosse uno dei punti centrali di tutta la sua opera lo testimonia, per quel che riguarda l'ambito locale, l'attenzione ai modelli organizzativi delle grandi città americane¹⁵⁵. Altro problema è domandarsi quanto compartisse Posada lo spirito democratico e progressista che caratterizza l'opera di Redlich: se difatti spostiamo l'attenzione sull'altro aspetto che si integra nel concetto di *self-government* / autonomia, vale a dire la visione organica dello Stato e della sua sovranità, risulta evidente come il conservatorismo della lezione gierkiana venga superato in alcuni suoi aspetti. Questa maggiore coscienza dell'elemento democratico e sociale in un senso contemporaneo potrebbe dunque avvicinare il pensiero di Posada alle riflessioni dell' Hugo Preuss sia della

151 Rowe, *Problems of city government*, New York, Appleton, 1908, edizione spagnola Rowe, *El gobierno de la ciudad y sus problemas*, con prólogo di Adolfo Posada, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1914

152A. Posada, *Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid, INAP, 1979, pp. 300

153J. Redlich, *Local government in England*, London, Macmillan and Co., 1903

154F. Ruge, Fabio, *Il governo delle città prussiane fra '800 e '900*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 21-22

155 Il problema del superamento della pura rappresentanza individuale e della re-introduzione di forme di rappresentanza corporativa era un problema che come si è visto centrale nell'intera compagine politica fra otto e novecento, senza che avesse particolari steccati fra conservatori e progressisti.

Genossenschaftstheorie sia della pratica amministrativa¹⁵⁶. A mio avviso pensare però un'influenza diretta dell'autore berlinese su Posada in questo momento risulta difficile, specie nella fase primo-novecentesca: l'opera di Preuss, come dimostrano alcuni riferimenti bibliografici, risulta nota, ma l'“estremismo” del liberalismo di sinistra dell'autore berlinese era troppo radicale¹⁵⁷. Più vicina probabilmente risulta dunque essere una visione media alla Rosin, che nella stessa Germania risultò essere un buon punto di conciliazione per molti fra la visione gneistiana della *Selbstverwaltung* ed il suo necessario aggiornamento¹⁵⁸.

In ogni caso l'apertura verso una sinergia delle metodologie della sociologia, della storiografia e dello studio del diritto rappresentano già di per se una grande evoluzione ed innovazione metodologica nel limitato panorama della giuspubblicistica ispanica, dando nuove prospettive per l'interpretazione e la soluzione dell'articolazione della amministrazione: l'attenzione all'articolazione differenziata fra comuni rurali e conglomerati urbani (fosse essa nella sua declinazione anglosassone o in quella tedesca¹⁵⁹) sono scelte funzionali allo sviluppo di una amministrazione che vada verso la gestione autonoma secondo la propria naturalezza giuridica e sociale.

Emblematico a nostro riguardo è un articolo dedicato ad un tema estero, ma con tutta una proiezione peninsulare, ovvero quello che si occupa della riforma amministrativa dell'Alsazia Lorena del 1895¹⁶⁰.

Un tema di attualità, un tema per molti versi decisamente tecnico. Un tema però

156 Maggior spazio al pensiero di Hugo Preuss verrà dedicato più avanti. Parlando del tema della *genossenschaftstheorie* si fa riferimento ovviamente a *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin, Aalen Scientia Verlag, 1889. Sul tema invece dell'amministrazione urbana *Die Entwicklung des deutschen Städtewesens*, Leipzig, Aalen Scientia Verlag, 1906.

157 In *El régimen municipal...*, p. 123 dimostra sicuramente di conoscere ad Esempio *Die Entwicklung des deutsche Staatswesens*.

158 Su Rosin si veda F. Rügge, *Il governo delle...*, pp. 21-22. Non bisogna inoltre dimenticare come la opera di Hinojosa, ovvero l'altro grande canale di veicolazione della storia e della cultura municipale e giuridica di area tedesca nella penisola al tornante del secolo abbia come principale punto di riferimento sul tema dell'evoluzione del municipalismo l'opera di von Below, che dà del municipio un'interpretazione decisamente più conservatrice. Non a caso Preuss e Below entrarono in polemica proprio sul problema della autonomia municipale come principio di sovranità originaria. A riguardo si veda S. Mezzadra, *La Costituzione del sociale – Il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 96-98.

159 A riguardo si veda l'attenzione alla tradizionale distinzione fra parrocchie e contee urbane in Inghilterra, o la distinta gestione dei municipi rurali rispetto alle città nella legislazione prussiana. Più avanti altrettanta importanza ricoprirà la lettura delle leggi per i grandi conglomerati urbani (primo fra tutti il dibattito sulla legislazione della Grande Berlino).

160 A. Posada, “La reforma de la Administración local en Alsacia y Lorena”, in *Escritos municipalistas y ...*, pp. 419-431.

sicuramente non fine a se stesso, non figlio di un interesse erudito.

Lo stesso Posada lo pose in evidenza:

No sé yo cuándo entre nosotros se acometerán de una manera decidida y sincera la reforma de la administración local -provincial y municipal-, pero si algún día se acomete seguro es que esos principios y tendencias que en la reforma local de Alsacia y Lorena señalaron, habrán de influir para bien o para mal -según se los tome- en la futura ley, y mediante ella en la futura vida de nuestras localidades organizadas¹⁶¹

Queste parole del 1896 sono in un certo modo una bussola: i principi e tendenze di cui parla sono l'uno la distinzione fra “el elemento urbano y el elemento rural”, l'altro “la tendencia a la autonomia, o cuando menos hacia la descentralización”.

Ma perché il caso alsaziano dovrebbe rivestire un particolare interesse? Perché il progetto di superamento dell'esistente sistema centralizzato prefettizio alla francese nel territorio annesso al neonato impero tedesco con la guerra franco-prussiana del 1870, a favore di un seppur embrionale sistema di autonomia, venne contemporaneamente ad unirsi ad un processo di integrazione della particolare situazione costituzionale ed amministrativa di territorio occupato direttamente sotto comando imperiale (*Reichsland*)¹⁶².

In altri termini siamo di fronte ad un esempio di quello che abbiamo rilevato per bocca di Sanchez de Toca all'inizio: unificazione ed autonomia che corrono sugli stessi binari proprio per armonizzare strutture che vivono culture politiche e costituzionali distinte.

Per questo dunque il caso alsaziano ricoprì un particolare interesse agli occhi dei contemporanei in Spagna, in quanto divenne un esempio di come potesse essere superabile la giustapposizione delle diverse tradizioni giuridiche peninsulari in un quadro comune. Parliamo di una soluzione “minima”, che non andava più in là del livello amministrativo e che vedeva nell'alterità l'eccezione, o meglio così cerca di inquadrarla in uno schema di continuità con il passato. Nonostante ciò attraverso una forma di decentramento amministrativo si ha come obiettivo una “germanizzazione” che già non passava da una acculturazione forzosa, quanto da un inserimento istituzionale autonomo del territorio alsaziano nel quadro del *Reich*. Nè più nè meno dunque di quello che viene ad essere la

¹⁶¹*Ibidem*, p. 421

¹⁶²*Ibidem*, p. 422. Sul modello del *Reichsland* si tornerà nel quarto capitolo

Mancomunidad catalana, ovvero il tentativo di costruire un'armonizzazione fra di diverse culture a tradizioni giuridiche, senza azzerarle, all'interno di un quadro legislativo positivo che finalmente viene a coincidere con la cultura giuridico sociale naturale della comunità senza sconvolgere il quadro costituzionale, anzi andando nella direzione di una coincidenza fra costituzione naturale e costituzione formale.

Il problema semmai è che questa soluzione minima, seppur attuata, venne superata dagli eventi stessi: per quanto difatti l'applicazione della legislazione e l'approvazione dello statuto della *Mancomunidad* si realizzasse, il piano inclinato che portò allo statuto di autonomia del 1919 e gli sviluppi abortiti di altri movimenti periferici provocò un'accelerazione degli eventi che dimostrava come il concepire azioni eccezionali e straordinarie già non rispondesse più alle esigenze di rappresentazione politica che venivano organizzandosi¹⁶³.

Una fibrillazione che creò il terreno per quel cambio non progressivo che in primo momento si ritenne possibile con Primo de Rivera.

L'avvento del direttorio militare e del *Cirujano de hierro* avrebbe dovuto ridare slancio alla forza costituzionale della monarchia. L'operazione si trasformò invece in una lunga degenza, fatta di cure profonde ma non efficaci. Forse perché non adatte, forse perché solo formali. Sicuramente però non superficiali, perlomeno per l'istituzione centrale su cui tutta l'impalcatura della restaurazione ruotava, ovvero la Monarchia. Si stabilì inconsapevolmente un punto di non ritorno, in cui lo sviluppo di un'amministrazione da e su un territorio in ridefinizione avrebbe giocato un ruolo fondamentale.

¹⁶³Sullo statuto di autonomia, oltre alla raccolta di testi dell'INAP, si vedano González Casanova, José Antonio, *Federalismo y autonomía: Cataluña y el Estado español (1868-1938)*, Barcelona, Crítica, 1979;

Cap. III – La II repubblica e il territorio: antecedenti, dibattito costituzionale, personaggi.

III-1: Da Primo de Rivera alla Repubblica: la ordinata fine di una Monarchia

Il 27 agosto 1931 il presidente della Commissione costituzionale delle *Cortes* Luis Jiménez de Asúa tenne una articolata prolusione sul fiammante progetto di costituzione, che era stato presentato cinque giorni prima ai deputati costituenti¹. Fu un discorso celebre, letto, soppesato, interpretato tanto dai contemporanei quanto dalla storiografia successiva; un discorso che è servito di base allo stesso Jiménez de Asúa per dare corpo a quelle ricostruzioni, più o meno coeve, che sono prime fonti determinanti per un primo approccio alla nascita della carta repubblicana². Sui contenuti, sulla genesi e sull'uso di quel testo si tornerà più avanti, entrando nel cuore del dibattito costituente, quando si affronterà il problema politico-territoriale. In questo momento mi preme soffermarmi su uno dei passaggi del discorso: in chiusura d'intervento l'illustre cattedratico penalista ci tenne a sottolineare il poco tempo che la commissione ha avuto a disposizione per elaborare il testo, quasi a giustificarsi di eventuali errori ed incongruenze presenti nel progetto,. Una ventina di giorni, uno spazio effettivamente ridotto, molto più breve di quello che le altre costituzioni coeve richiesero³.

1 Il testo integrale del discorso è in DSCC, n. 28 del 27 agosto 1931, pp. 641 - 648. Il testo, citatissimo, è riportato in moltissime opere, spesso però mutilo di parti o citato in modo non riguardoso del contesto. Torneremo su questi aspetti più avanti. Per poter consultare il discorso senza dover ricorrere ai diari si può ricorrere a *Constituciones y periodos...*, che in appendice riporta l'intervento completo.

2 Il riferimento è ovviamente a *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid, 1932; successive, già della tappa dell'esilio *Anecdotos de la constiyente*, Buenos Aires, 1946 e *La construccion de la democracia espanola y el problema regional*, Buenos Aires, Losana, 1948

3 Come si premura di porre in evidenza lo stesso autore “Se tardó tres meses y medio en Alemania, porque desde el 4 de Marzo de 1919 al 18 de Junio de ese año estuvo trabajando la Comisión, y eso que trabajaba sobre el gran proyecto de Hugo Preuss ; en Letonia tardó once meses ; en Polonia, dos meses; en Yugoslavia, otros dos ; en Austria, no tenemos datos muy exactos, pero pasan cerca de tres meses antes que pueda aprobarse la Constitución desde el comienzo de los trabajos de la Comisión, y también aquí fue un gran hombre el que avaloraba el proyecto : Hans Kelsen.”

Una fretta che confermerebbe la nota testimonianza che, sulla pagine del *Sol*, lasciò il compagno di partito e commissione di Asúa Araquistain, descrivendo un lavoro condotto quasi a tappe forzate e con tempi contingentati⁴.

Pensare per questo che l'elaborazione del progetto costituzionale su cui le *Cortes* discussero sia stato il frutto di un lavoro necessariamente rapido, sotto la pressione dell'onda del cambiamento repubblicano è una mezza verità: in realtà la gestazione della riedificazione costituzionale spagnola fu figlia del lungo dibattito che abbiamo visto dipanarsi nel capitolo precedente, avendo uno dei suoi centri nevralgici proprio nella ristrutturazione del territorio, sia inteso come luogo dell'amministrazione, sia nella sua dimensione politica. Un cammino sintetizzabile nella costante ricerca di un cambiamento del sistema istituzionale che, pur non prospettando la fine della Monarchia, trovasse una soluzione che non solo superasse i limiti del patto canovista, ma che soprattutto fosse in grado di porsi come nuovo interprete della sempre problematica Nazione spagnola⁵.

Un processo in cui la stagione primoriverista si inserì da protagonista, paralizzando il gioco politico e portando avanti un suo progetto nazionale: prima per farsi estensore di una riforma locale che, sugli scudi dell'autonomia municipale, di fatto cementava realmente per la prima volta centralismo; poi perseguendo una riforma costituzionale che, pensata per dare forma istituzionale e stabilità al nuovo sistema, finì con il riattivare proprio il dibattito costituzionale che l'avvento del direttorio aveva anestetizzato e bloccato⁶. Un fatto questo che portò non solo alla caduta di Primo de Rivera, ma soprattutto all'impossibilità pratica della Monarchia di poter essere un'opzione per un cambiamento.

Pensare dunque la stagione costituzionale repubblicana come una sorta di improvviso risveglio dopo un lungo torpore costituzionale non è corretto: il dibattito che si sviluppò dapprima attorno agli statuti municipale e provinciale, poi sul tema del progetto di costituzione elaborato dall'Assemblea nazionale consultiva, furono il terreno in cui si

4 Il riferimento è al noto articolo uscito sul quotidiano *Sol* dell'8 dicembre 1931 “Como hemos redactado el proyecto constitucional”, p. 16

5 X. M. Nunez Seixas, “Questione nazionale e crisi statale: Spagna 1898-1936” in *Ricerche storiche*, XXIV, 1994, pp. 87-117

6 Sulla dittatura di Primo de Rivera vi furono opere di ricostruzione generale del periodo già negli stessi anni della *Dictablanda*, come ad esempio F. Villanueva, *La dictadura militar*, Javier Morata, 1930, oppure il classico “comparato” di F. Cambò, *Las dictaduras*, Madrid, Espasa-Calpe, 1929. Di grande interesse anche la storia a puntate che uscì nelle pagine del *Crisol* sin dal suo primo numero. Per un ottimo ed aggiornato profilo sulla dittatura, E. González Calleja, *La España de Primo de Rivera :la modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid, Alianza, 2005.

scontrarono nuove e vecchie modalità di intendere ruolo e compiti da assegnare agli attori pubblici.

Risulta dunque indispensabile, per poter riuscire a capire il contesto in cui i costituenti repubblicani si mossero, affrontando tema della riforma del territorio e dell'autonomia, non solo riallacciarsi a quella serie di riforme mancate, fra il 17 ed il 19, che proprio l'avvento del direttorio bloccò, quanto piuttosto inserire il percorso costituente che iniziò con la proclamazione della repubblica in un meta-percorso più ampio, che affonda le sue radici nelle riforma tecnicamente amministrative, ma di portata politica, e dunque costituzionale, di Calvo Sotelo⁷.

Si tratta di cercare di superare ancora una volta la divisione artificiale fra riforma tecnica, ovvero amministrativa, e riforma politica, ovvero costituzionale, che sono spesso gli stessi protagonisti degli eventi da noi trattati a introdurre⁸. Al perseguire difatti questa metodologia si rischia difatti di incappare in una visione frammentata del periodo, che fa perdere le continuità che persistettero, indipendentemente dal cambio di regime⁹.

Proprio per questo ritengo sia basilare partire da alcune coordinate base di storia più generale nel trattare quegli otto anni che, dall'arrivo al potere di Primo de Rivera come quel

7 Sulle riforme costituzionali mancate fra il 17 ed il 19 molto interessanti le considerazioni di M. García Canales, “Los intentos de reforma de la Constitución de 1876”, in *Revista de derecho político*, N° 8, 1981, pp. 113-136; S. Julia, *La Constitución de 1931*, Madrid, Justel, 2009, pp. 13-28 del “Estudio preliminar”; specificamente sullo statuto di Catalunya del 1919 I. Molas Batllori “El Projecte d'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 1919”, in *Recerques: Història, economia i cultura*, N° 14, 1983, pp. 69-79

8 Lo stesso Calvo Sotelo suggerisce questa tesi, strumentale per togliere valore all'errore della mancata convocazione delle elezioni inserite negli statuti. In *Mis Servicios al Estado* (l'edizione che qui si utilizza è la seconda editata dall'INAP nel 1974 in occasione del 50 dello statuto) già nell'introduzione (p. 8) afferma che il modo di operare di Primo de Rivera fu “...un tipo de gobernación del Estado caracterizado por la plena primacía de los grandes problemas sociales y económicos y el apartamiento total de los meramentos políticos”.

9 Fra i molti esempi si può riportare un classico come Javier Tusell in *Reforma de la administración local en España*, p. 203, parlando dell'epoca repubblicana pone una chiarissima barriera fra il considerare in epoca alfoncina il problema locale come un assunto amministrativo e il suo “trasformarsi” in un fatto costituzionale la autonomia catalana (come se prima non avesse anche questo valore): “La doctrina de la autonomía local había sido ante todo un punto básico del programa de los conservadores. Veían éstos una grave disparidad entre la vida local y el centralismo impuesto por la legislación, cuya consecuencia inmediata era el caciquismo. Para acabar con el caciquismo nada más fácil: suprimir el centralismo mediante la autonomía. Ahora bien, dominando durante el primer bienio republicano una solución izquierdista que no ha tenido vigencia posible en la España de Alfonso XIII, cabe preguntarse hasta qué punto el tema de la reforma administrativa local 'seguirá estando en el primer plano de la vida política. Indudablemente ya no es así. [...] Es decir, que la reforma de la Administración local pierde su carácter de instrumento primordial para la regeneración del país y, en ese sentido, su papel en la política española deja de ser de primera fila, a diferencia de lo que sucedía en etapas anteriores. [...] la separación definitiva del problema catalán y el de la Administración Local a través de la aprobación del artículo constitucional que permitía la creación, dentro del marco nacional, de estatutos regionales y la posterior aprobación del catalán.”

Cirujano de hierro di costiana memoria (peraltro più nel nome che nella sostanza), portarono alla morte del paziente curato, cercando di collocare l'esame dell'arrivo e l'affermarsi del *Directorio militar* più in una prospettiva che vada al di là dei confini peninsulari¹⁰.

Gli anni venti del '900 furono difatti un tornante determinante a livello mondiale: il decennio in cui il sistema Versailles cercò di funzionare. Ci riuscì poco, vuoi per vizi di origine, vuoi perché non corretto a dovere in corsa come e quanto sarebbe convenuto. Molto probabilmente perché in realtà non si trattava di un sistema, quanto piuttosto un insieme di regole ed argini per bloccare le paure nate dalla Grande guerra¹¹. Si cercò di ridare linfa a quel sistema-mondo politico ed economico, che aveva avuto nell'ottocento il suo centro nell'Europa. Il problema era che già da prima del conflitto il centro aveva passato l'Atlantico, senza che però da un lato si volesse cedere e dall'altro si volessero accettare le conseguenze della supremazia economica statunitense, un fatto questo che minò all'origine tutto il sistema delle relazioni internazionali costruito¹². Non è questa la sede per considerazioni generali sulle cause e sugli sviluppi di quell'epoca: quel che è certo è che non si può imputare ad una scarsa vitalità intellettuale, specie nel campo delle scienze politiche e del diritto, la mancanza di una soluzione stabile e duratura per il primo dopoguerra. Con la fine della guerra l'Europa si trasformò in una fucina di teoria e pratica politico-costituzionale che aveva pochi precedenti: la costellazione di Stati – Nazione nati sotto l'ombrello wilsoniano necessitavano di carte che le facessero entrare nel novero degli stati costituzionali democratici, mentre Vienna e Berlino davano fondo ai rispettivi bacini universitari per elaborare due delle più discusse, commentate ed interpretate costituzioni del secolo¹³. Il tutto mentre ad oriente andava stabilizzandosi nella Russia degli zar il

10 Per una visione critica dell'interpretazione classica di Costa come proto-fascista J. Sauquillo, "El hombre excepcional: Una Metáfora habitual de la circulación política de las élites en los tiempos de Joaquín Costa", in *Centenario de la Informacin del Ateneo de Madrid sobre Oligarquía y Caciquismo*, Madrid, Ateneo de Madrid – Editorial Fundamentos, 2001, pp. 354-398

11 Sul tema di grande interesse sempre Hosbwan, *Il secolo breve*, Milano, Rizzoli, 2006

12 Sul problema dell'evoluzione dei rapporti fra grandi potenze di grande interesse risulta sempre P. Kennedy, *Ascesa e declino delle grandi potenze*. Milano, Garzanti, 1998

13 Per una visione di insieme sullo sviluppo del costituzionalismo centro-europeo interessante e ben documentato l'articolo di C. Gusy, "Las constituciones de entreguerras en la Europa Central", uscito in *Fundamentos*, n.2 del 2000 dedicato a *Modelos constitucionales en la historia comparada*. L'intero contenuto è disponibile on-line all'indirizzo <http://www.uniovi.es/constitucional/fundamentos/Portada.html>. Le costituzioni dell'Europa Centrale suscitarono uno spiccato interesse in periodo repubblicano. Si veda ad esempio l'articolo che uscì nella RCJS n. 15 del 1932 riguardo all'evoluzione istituzionale cecoslovacca a cura di Vlastimil Kibal. Un

Socialismo reale e nel mezzo del Mediterraneo una delle nazioni vincitrici usciva dal novero dei regimi liberali per iniziare il percorso autoritario del Fascismo¹⁴.

Anche la Spagna non rimase fuori da questo contesto, seppure in un primo momento la neutralità bellica sembrerebbe averla tenuta fuori da queste logiche e da queste dinamiche¹⁵: in realtà, come si è già in precedenza accennato, l'artificiale crescita economica dovuta al conflitto mondiale causò l'esplosione di una conflittualità socio-istituzionale su cui e da cui arrivò il *pronunciamiento* di Primo de Rivera.

Proprio per questo riuscire a definire la stagione primoriverista è un compito alquanto insidioso: in essa infatti trovarono convergenza elementi di provenienza diversa e con finalità distinte, che fanno di quei sette anni allo stesso tempo un tentativo di conservazione della *Monarchia*, ma non obbligatoriamente di quella monarchia, di riforma delle istituzioni e di cambiamento dei suoi fondamenti, di difesa e costruzione del credo e della mitografia nazionale. A lungo la storiografia si è interrogata su quale fosse la vera “anima” del primoriverismo, problema che probabilmente dal punto di vista della

interesse che on si limitava solo al semplice campo delle riviste specialistiche. Una prova a riguardo è importante rubrica che *Crisol* dedicò quasi giornalmente da Praga proprio in periodo costituente. Un rapporto quello con la città boema della repubblica che avrà un suo particolare sviluppo quando Jiménez de Asúa diverrà l'ambasciatore nella capitale cecoslovacca. Sul tema si veda A. Viñas (coord.) *Al servicio de la República – Diplomáticos y guerra civil*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 207-240 (cap. VII, *La embajada en praga y el servicio de informacion de Jiménez de Asúa* – a cura di M. Eiroa).

14 In Spagna fin dagli ultimi anni del primoriverismo l'opposizione al regime cercò di inserire la dittatura nel quadro più generale del crescente autoritarismo europeo, come per esempio dimostra la già citata opera di Cambò *las Dictaduras*.

15 La neutralità nel conflitto non significò difatti nella società, specie nelle elites culturali, l'indifferenza nei confronti di quei due schieramenti che divennero nel corso del protarsi del conflitto non già due alleanze, quanto due fronti culturali ed ideologici diversi. Il dividersi fra filo-imperiali e pro-Intesa percorse la società peninsulare, comportando scelte sofferte specie nelle classi intellettuali: buona parte difatti degli uomini di lettere, dei giuristi, dei pionieristici coltivatori delle scienze sociali, che si schierarono in maggioranza a favore del fronte anlo-francese, ebbero non pochi problemi a condannare e stigmatizzare come anti-occidentali quegli Imperi in cui molti di essi vedevano sino a poco prima un faro della cultura occidentale ed a cui viaggiarono per formarsi ed apprendere in quella che si considerava la più grande fucina culturale continentale. In ogni caso questo comportò un'ulteriore frattura fra gli elementi più progressisti ed aperti del mondo culturale ispano e la Corona, che non nascose le sue simpatie imperiali. A complicare ulteriormente una già difficile situazione concorse non poco l'affermarsi della dottrina Wilson, che permetteva a molti settori dell'autonomismo di inserire il problema delle diverse nazionalità ispaniche in un contesto di portata e respiro internazionale (su questo tema di grande interessa il libro di X.M. Nuñez Seixas, *Entre Ginebra y Berlin. La cuestión de las minorías nacionales y la política internacional en Europa, 1914-1939*, Madrid, Akal, 2001). A tutto ciò si aggiunga come il ritorno alla normalità a livello mondiale con la fine del conflitto portò con se una onda di riflusso e riassetto economico tale da abbattersi come un uragano sulla fragile economia industriale spagnola, cresciuta principalmente in modo congiunturale piuttosto che strutturale. che non poteva non accelerare il decorso degli eventi per parte non solo di quelle forze tradizionalmente repubblicane: una parte sempre più rilevante del mondo conservatore se non si avvicinava agli ideali repubblicani si distanziava perlomeno dal mondo della Restaurazione.

evoluzione istituzionale può essere riassunto nella dicotomia derogazione-conservazione¹⁶. Una contrapposizione che trova una prima spiegazione nella origine provvisoria, in un mandato di poche settimane che, a trasformarsi in regime duraturo, iniziò a cercare più di una semplice stabilità, cercando di costruirsi una legittimazione ed una struttura. La stabilizzazione si ottenne con diversi mezzi: alcuni palesi, come il controllo dell'informazione e dell'educazione e la militarizzazione dell'ordine pubblico¹⁷. Altri meno evidenti ma decisamente più efficaci, primo fra tutti l'inserimento di una buona parte di quadri fedeli dell'esercito nell'amministrazione civile¹⁸. Ma la legittimazione era un problema diverso. L'intervento militare nella vita politica ed istituzionale della monarchia spagnola non è né una novità né un fatto isolato: tutta la storia ottocentesca ispanica (giusto per limitarci al periodo esaminato nei capitoli precedenti) è attraversata da un attivo e costante ruolo motore del militare nella politica, nell'amministrazione nell'ordine

16 A riguardo si veda Sul tema E. Gonzalez Calleja, *La España de*, pp. 392-407; A. Bahamonde (coord.), *Historia de España – siglo XX 1875-1939*, Madrid, Catedra, 2008 pp. 444-445. Risulta particolarmente interessante notare come il problema di definire il primoriverismo sia stato non solo percepito dall'opposizione contemporanea o dalla storiografia successiva, quanto anche dalla stessa ufficialità del regime franchista. A riguardo interessante è vedere la lettura che si trova in *Itinerario histórico de la España contemporánea – (1808-1936)*, opera di Aunós. La fine della guerra civile e la vittoria del bando nazionalista rendeva necessaria una lettura autorizzata e coerente dei motivi dell'intervento che ne dimostrasse non solo la giustizia, quanto soprattutto l'inevitabilità. Inevitabilità dettata da una supposta necessità storica e naturale di questo intervento, che permettesse alla Spagna-Nazione di ritornare nel suo naturale alveo storico culturale. Un'anima peninsulare che sarebbe stata vessata da continui tradimenti e violenze, delle quali quella repubblicana sarebbe stata solo l'ultima e più grave manifestazione. Di qui il senso della ricostruzione e degli estremi dell'opera di Aunos: l'inizio della Spagna costituzionale da Bayona in avanti avrebbe causato l'arrivo e la affermazione di quella Anti-spagna di cui il liberalismo sarebbe stato il primo vettore e la repubblica l'ultima e più degenerata manifestazione. I 130 anni di costituzionalismo ispano sarebbero dunque stati una progressiva marcia volta ad allontanarsi dalla vera grandezza di Spagna, incarnata dal momento delle glorie imperiali di una Spagna cattolica contraria all'individualismo. Come si colloca dunque in questa ricostruzione il periodo primoriverista? Innegabile è il debito che ideologicamente il Movimento ha nei suoi confronti come certa è l'adesione della maggior parte di coloro che erano organici alla dittatura al Bando Nazionale. Quale giustificazione può avere dunque il fallimento di questo antesignano se il Movimento che in parte a lui si ispira non solo ha vinto, ma pretende di condurre una missione di recupero dell'anima "naturale" della penisola? Il colpevole è chiaro: il pensiero liberale. Il vero limite interno di tutto il primoriversmo sarebbe stato quello di non superare la dimensione dello stato liberale, di cui lo stesso generale era impregnato e fuori dal quale non poteva concepire altro sistema. Il problema sarebbe dunque stato ab origine: il programma della dittatura non andava dunque oltre quello del rinnovamento e perfezionamento di un sistema innaturale per la Spagna non perché Primo de Rivera fosse nel torto, quanto piuttosto non sarebbe riuscito a vedere altra alternativa a quel sistema.

17 M. Ballbé, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza editorial, 1983, pp. 303-316

18 Calvo Sotelo, José, *Mis servicios al estado: Seis años de gestión - Apuntes para la historia*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 2a ed., 1974, pp. 22, ben commentate da M. Ballbé, *Orden público y...*, p. 309-311.

pubblico¹⁹. Una situazione in cui dunque i colpi di mano di alcuni generali furono, più che un evento inatteso, l'intervento straordinario di una istituzione fortemente presente nella politica, dovuto allo sconvolgimento di equilibri consolidati ritenuti invariabili²⁰. La restaurazione non eliminò questo elemento, quanto piuttosto creò nella Corona il luogo dove la élite di questo potere può canalizzare ed esercitare il proprio potere ed influenza. Il risultato immediato fu lusinghiero, smilitarizzare la politica, almeno nella sua dimensione più evidente. Sul lungo però questo portò ad un sempre maggior isolamento ideologico dalla società civile della sfera militare senza che questa perdesse una visione politica²¹. Al contrario: il particolare rapporto che si venne a creare attraverso la costruzione dell'immaginario di un "re-soldato" portò non solo l'esercito ad essere un interlocutore privilegiato di quella delicata figura di compensazione di tutto il sistema costituzionale canovista che era il monarca, ma comportò anche la sempre più progressiva auto-rappresentazione di sé come unico vero interprete dei valori nazionali, in quanto vero difensore di quei valori patri che la monarchia doveva incarnare e l'esercito aveva il dovere di difendere²². Sin qui la mitologia in cui si inserisce l'intervento dei golpisti è chiara e coerente. Il problema è che la dittatura durò sette anni, con cinque di direttorio "civile": qui non siamo più nella retorica, abbondantemente evocata all'epoca, della necessaria dittatura "alla romana" per affrontare un'emergenza, quanto piuttosto al progressivo assestarsi della

19 Carr, *España: 1808 – 1975*; Barcelona, Ariel, 1990, pp. 537-541; Ballbe, *Orden público y...*, pp. 20-22 per i presupposti metodologici, in generale l'intera opera risulta essenziale sul tema

20 Riferendosi alla presunta demilitarizzazione della politica attuata da Cánovas (su cui classico J. Varela Ortega, *Los amigos políticos : partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2001), Carr nel già sopra annotato passaggio in *España...* dice a p. 537: "Esta apariencia civil de la vida política de la Restauración es engañosa: los generales dejaban la política a los civiles solamente a condición de que estos no tocaran el Ejército y de que ellos mismos siguieran siendo figuras influyentes en la vida política."

21 Fernández Sirvent, Rafael, "De "Rey soldado" a "pacificador": representaciones simbólicas de Alfonso XII de Borbón", in *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, N°. 11, 2010, pp. 47-75. Questo è un problema che afflisce trasversalmente buona parte delle eserciti livello europeo. La tecnicizzazione dell'esercito unita ad un sempre più forte sentimento di corpo, con il conseguente isolamento rispetto ad una società che dal punto di vista del militare ne li comprende ne può essere compresa, è un tratto che la storiografia a rilevato in realtà diverse, quali la Germania guglielmina o l'Italia di Vittorio Emanuele III, anch'egli non a caso indicato come "Il re soldato". Una caratteristica però peculiare del caso spagnolo è però l'ipertrofia dei quadri medio-alti a fronte di un esercito inutilizzato, se non sul fronte coloniale.

22 J. Varela Ortega, *Los amigos políticos*, pp. 102 – 104. Anche qui la retorica del re interlocutore dell'esercito è comune a tutto lo spazio europeo, anche in realtà come quella anglosassone, da cui anzi proprio Cánovas importò a suo tempo il modello. Il problema è che nel caso della Gran Bretagna questo re in divisa diviene l'interlocutore preferito di un esercito poco più che da parata in tempo di pace e senza un peso sociale rilevante. Il caso spagnolo era decisamente diverso, molto più assimilabile come appena detto a quello tedesco o italiano.

classe militare nelle maglie dell'amministrazione civile, diventando direttamente classe dirigente. La procrastinazione costante delle elezioni locali venne intesa non come una misura provvisoria, ma come la necessaria soluzione del problema politico: appellandosi all'immagine dell'esercito interprete vero e profondo di quella dimensione patria che il parlamentarismo non avrebbe saputo rappresentare, si giustificò nei fatti la sostituzione di una élite per un'altra. Il paradosso di tutto ciò è che in realtà in questo modo il primoriverismo stava ufficialmente compiendo uno degli scopi per cui venne accettato in un primo momento da ampi settori che in seguito lo rifiutarono, ovvero la fine del *caciquismo* e la riforma dell'amministrazione.

L'intervento militare arrivò proprio in una fase di alta disordine e tensione del sistema canovista, causata proprio dal progressivo blocco del sistema di controllo politico sul turno elettorale, o meglio dal rifiuto di settori sempre più ampi della società di accettare quel sistema come metodo. La dittatura si trovò dunque a dover affrontare il paradosso di avere la propria legittimazione temporanea, agli occhi dell'opinione pubblica, nel riformare un apparato amministrativo che, avendo molto del personalistico e poco dell'istituzione, non aveva il suo fondamento reale nei regolamenti e nella legislazione, ma nella rete di rapporti della élite dominante, mentre il senso dell'intervento nella prospettiva della corona e di parte del sistema di governo è quello di bloccare la deriva democratica che fatti come l'assemblea del 1919 avevano rivelato come un pericolo reale²³.

Di qui il problema: eliminare il *caciquismo* non voleva dire eliminare un problema dell'amministrazione e della politica della restaurazione, voleva dire abbattere il sistema intero, il meccanismo attraverso cui si articolava e trasmetteva il potere. Non farlo però significava togliere senso all'intervento, o meglio connotarlo come un colpo di stato conservatore di sapore ottocentesco, ciò che proprio Primo non voleva²⁴. L'appoggio delle classi produttive conservatrici ed il *placet* della corona alla dittatura come soluzione di emergenza, per riuscire a disinnescare le tensioni che minacciavano l'edificio sempre più fragile della monarchia canovista, significò in ultima istanza semplicemente azzerare il sistema a favore di una scelta autoritaria piuttosto che di una democratica²⁵. Un cambio che

23 Sul tema si veda cap. I

24 M. Baioa, (a cura di), *Elites e Poder – A crise do Sistema Liberal em Portugal e Espanha (1918-1931)*, Évora, Edições Colibri, 2004

25 Ben-Ami, Shlomo, “Hacia una comprensión de la Dictadura de Primo de Rivera”, in *Revista de derecho político*, N° 6, 1980, pp. 107-132

significò quindi contemporaneamente la solo parziale esautorazione delle vecchie élite dominanti, sostituendola con un'altra, non obbligatoriamente di provenienza castrense, ma sicuramente debitrice al regime, e dunque al centro, la sua posizione²⁶. Da qui l'affermarsi di una logica decisamente centralistica: al di là della militarizzazione e della autonomia amministrativa priva di autonomia politica il vero asse portante fu la creazione di una tecnocrazia che, con la sua dichiarata a-politicità, costituiva in realtà l'ossatura politica del regime, svincolata da quel complesso rapporto centro-periferia che connotava il *caciquismo*, seppur in un modo perverso.

Proprio per ciò le riforme della stagione primoriverista ricoprono un grande interesse per capire l'evoluzione costituzionale ed amministrativa spagnola. Un interesse che va al di là dell'uso che in seguito verrà fatto di molti istituti degli statuti municipali e provinciali di Calvo Sotelo o della sopravvivenza di questi proprio nel periodo repubblicano, che sottopose a revisione tutto l'operato del periodo della dittatura²⁷.

In questa stagione si vennero difatti formando e scontrando, alla luce delle novità del dibattito occidentale, quelle posizioni e dottrine che divennero fondamentali per l'articolazione dello Stato e della sovranità attraverso le diverse istanze territoriali intermedie nell'iter costituente della Repubblica.

Non solo: la maggior parte degli attori in gioco furono protagonisti attivi o passivi di tutte queste stagioni, transitandovi con gradazioni ed evoluzioni distinte: si passa difatti da un Ortega inizialmente non così sfavorevole all'azione del direttorio ed in seguito fustigatore della sua evoluzione ad un Unamuno in scontro frontale sin dal primo momento²⁸. Da un'area conservatrice, incarnata da Sánchez Guerra che si oppose attivamente al regime primoriverista, a diversi settori del socialismo che trovarono nella dittatura un possibile canale per una evoluzione gradualista della contrattazione sociale²⁹.

26 La retorica primoriverista cercò sempre di esaltare il ricambio posto in atto. In realtà molte posizioni di potere rimasero invariate. Non poteva d'altronde essere altrimenti, viste le premesse. A riguardo S. Ben-Ami, , "Hacia una comprensión ..."

27 Com'è noto l'armatura creata da Calvo Sotelo non solo fu la base su cui venne costruita buona parte dell'amministrazione franchista. A ciò bisogna aggiungere il ruolo di figura martire che venne ad assumere per il bando nazionalista in seguito alla sua uccisione nel 1936, che coincise con l'inizio del colpo di stato militare franchista

28 M. M. Urrutia León, "Miguel de Unamuno y «España con honra» (1924-1925)", in *Cuadernos de la Cátedra Miguel de Unamuno*, N° 47, 1, 2009, pp. 193-234

29 All'interno del PSOE si creò una spaccatura piuttosto profonda fra l'ala "sindacalista" guidata da Largo Caballero e la minoranza di opposizione alla dittatura, incarnata da Prieto e De los Ríos. Sul tema si veda Bahamonde, pp.481-489; Tuñón de Lara, *La España del siglo XX*, pp. 204-208; O. Ruiz Manjon, *Fernando de los Ríos – Un intelectual en el PSOE*, Madrid, Editorial Síntesis, 2007 pp. 205-219

Qui dunque il senso di affrontare un'esame che consideri l'evoluzione del trattamento del problema territoriale in generale e del ruolo della provincia in particolare in modo unitaria che inizia dall'elaborazione dello statuto e che termina con la approvazione della costituzione repubblicana.

Una prospettiva che ci permette dunque di vedere quali continuità, quali rotture e quali ibridazioni si venissero a creare. Quanto e come ciascuna delle parti in gioco cercasse di costruire una propria mitografia del proprio ruolo e del proprio passato. Quanto in definitiva, ciascuno degli attori di questo ventennio tanto complesso e determinante nella storia spagnola cerchi di costruire un modello territoriale che sia allo stesso tempo una risposta al passato ed una virtualità per il futuro.

– *III-2: Il problema del territorio nella dittatura: provincialismo, autonomia, federalismo.*

Quando il direttorio militare si insediò tutti pensarono ad una breve ed efficace azione che permettesse, con una serie di riforme mirate ma non rivoluzionarie, di dare nuovo smalto alla Monarchia e maggiore stabilità per i gruppi già al potere. Un mandato come questo non avrebbe dovuto lasciare spazio né a teorizzazioni né a progetti di lungo periodo, un aspetto che la macchina di propaganda Direttorio cercò di rimarcare: si era lì per riforme chiare e concrete, per agire. Eppure questa immagine strideva giorno dopo giorno con l'azione di Primo de Rivera: i temi su cui si intervenne, come *caciquismo*, esercito e amministrazione erano più che strutturali, erano i fondamenti costituzionali della Restaurazione. Specialmente sul problema dell'articolazione territoriale e delle autonomie locali non solo il Direttorio voleva intervenire, ma anzi iniziò a ragionare su questi temi sin dai primissimi giorni, ancora prima della chiamata di Calvo Sotelo come *Director general de administración*. A riguardo risulta particolarmente significativo un documento rimesso dall'ambasciatore spagnolo in Italia e girato da Fernando Espinosa de los Monteros, membro del direttorio ed incaricato nella prima fase delle deleghe del *Ministerio de Estado*, al proprio Primo de Rivera³⁰. In data 2 ottobre 1923, vale a dire a neanche un mese

30 AGA, Presidencia, Subsecretaria, c. 51 leg. 134, f. del 2 di ottobre 1923. La stessa cartella che contiene il documento riporta la dicitura “Traducción urgente”

dall'insediamento, venne data la traduzione di una intervista rilasciata da Acerbo riguardo la riforma amministrativa messe in atto dal governo fascista³¹. Sin dalle prime parole risulta chiaro l'influsso che queste dichiarazioni fatte riguardo alla riforma dell'amministrazione italiana abbiano avuto sul successivo dibattito delle riforme locali messe in atto durante la dittatura primoriverista:

Nuestro plano es claro y orgánico – dijo el señor Acerbo – El facismo quiere un estado fuerte y el estado centralizador a la manera y del género del cuál ha salido el actual es un estado débil. [...] La centralización burocrática congestiona las oficinas centrales atrofia y embaraza las iniciativas y la actividad de las oficinas locales³²

Già queste prime parole si vede come potesse suscitare interesse nel Direttorio una riforma che mirava a fare della deconcentrazione e della razionalizzazione la base di una efficace centralizzazione.

Una riforma questa, come sottolinea Acerbo in seguito, che sarebbe dovuta passare attraverso la creazione di un livello provinciale dell'amministrazione centrale forte ed efficiente, ma che allo stesso tempo doveva fare della provincia l'

órgano de centralización de las actividades municipales que los ayuntamientos que los ayuntamientos considerados aisladamente las ejercen mal o con mayores gastos³³.

Questo cambio non sarebbe stato il risultato tanto del cambiamento delle istituzioni vigenti, che anzi vennero mantenute proprio per le radici che già avevano nella società, quanto piuttosto per la capacità che il regime avrebbe avuto di infondere un nuovo spirito a queste amministrazioni.

Da qui la giustificazione della scartata opzione regionale, che non solo non “es comprendida por la conciencia popular como circunscripción y entidad administrativa”, ma che soprattutto sarebbe stata un danno all'unità nazionale. Come infatti dice chiaramente il testo

31 Per una sintesi generale sul tema: G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana : 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996; in prospettiva comparata sempre diretto da Melis *Lo Stato negli anni Trenta - Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008.

32 AGA, Presidenza, Subsecretaria, c. 51, leg. 134, del 2 di ottobre 1923, p. 2

33 *Ibidem*, p. 6

“...sin tener en cuenta que sobre la organización regional los políticos podrían actuar para llegar a un fraccionamiento detestable del País, que si no fuese, podría confundirse con el separatismo, o sino, en la hipótesis mas favorable, conduciría a un federalismo de hecho.”³⁴

Sin dalle prime battute in seno al direttorio si cercò, anche guardando a modelli stranieri, di dare dunque forma a una progettualità territoriale ed amministrativa piuttosto chiara, che fosse capace di trovare appoggi e riferimenti dottrinali a cui riferirsi e su cui poggiare le fondamenta di una certa visione dell'amministrazione, in cui poco spazio vi era per il momento regionale, mentre un ruolo chiaro aveva l'istituto provinciale.

Se è dunque vero che il direttorio non aveva in un primo momento previsto una propria lunga durata ed una propria stabilizzazione, questo non significa che sin da subito non avesse una chiara ideologia di portata costituente, volta a creare un sistema accentrato di nuovo tipo, al di là dei modelli del liberalismo classico. Una volontà che, se la redazione degli Statuti municipale e provinciale sotto la guida ed impulso di Calvo Sotelo sembrerebbe confermare, d'altro canto alcuni contenuti in essi presenti possono far dubitare di un chiaro indirizzo del primoriverismo al riguardo. Partiamo da quello che nella logica degli Statuti era il nucleo dell'autonomia, vale a dire il Municipio, non volendo per questo declassare lo statuto provinciale come il meno interessante, o meglio come una conseguenza di quello municipale. E' indubitabile difatti che il senso ed il ruolo che la provincia viene ad assumere nello schema costruito da Calvo Sotelo siano fondati sul ruolo del Municipio e su una specifica nozione di autonomia, posta a fondamento per lo sviluppo di una via spagnola alla creazione di una *home rule*.³⁵ Questo però non significa che lo statuto provinciale si riducesse ad essere una sorta di coronamento, tutt'altro: in esso si giocò la delicata partita di quale dimensione dare all'organizzazione del territorio. Per comprendere questo è però indispensabile prima di tutto cercare di capire, senza avere la velleità di esaurire il tema, che cosa rappresenti l'autonomia che viene portata avanti nelle

³⁴ *Ibidem*, p. 5

³⁵ A. Trevijano Fos (a cura di), *Exposición de los motivos de los estatutos municipales y provinciales*, Madrid, IEAL, 1974 p. 26: “Nuestra reforma aspira, ante todo, a restaurar el sentido nacional de autonomía que ha presidido, en sus albores y en su opulencia, la evolución de la vida municipal española, lo cual empareja armónicamente con los postulados científicos, porque el principio del «home rule» municipal tiene ya la categoría de dogma universal indeclinable”.

riforme attuate durante il direttorio, quale dimensione volesse investire e con che finalità venisse a istituirsi. Guardiamo ad esempio l'inizio del famoso saggio introduttivo posto come presentazione dell'*Estatuto municipal*:

El Estado, para ser democrático, ha de apoyarse en Municipios libres.³⁶

Risulta effettivamente curioso pensare che l'incipit introduttivo di una legge amministrativa rilasciata durante una dittatura si appellasse a libertà e democrazia, specie di una ideologia che come abbiamo visto tanto ammirava la progettata riforma podestarile fascista. Eppure queste sono le parole con cui prese le mosse l'esposizione dello Statuto Municipale, primo tassello, insieme al successivo *Estatuto Provincial*, di una complessiva riforma dell'articolazione amministrativa e territoriale della Monarchia. Un concetto non sporadico nel testo, quello della centralità delle libertà locali, che viene reiterato lungo tutta l'esposizione:

Nota difatti è la definizione del municipio che viene data nella presentazione dell'*Estatuto municipal*:

“El Municipio, en efecto, no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia, anterior al Estado, y anterior también, y además superior, a la ley. Ésta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva”³⁷.

Un'idea a cui si diede forma anche partendo da considerazioni di tipo storico: solo quando queste libertà furono rispettate la storia spagnola avrebbe coinciso momenti di vera grandezza e libertà³⁸. Come interpretare dunque questa sorta di schizofrenia, aggravata ulteriormente da quella che fu poi la pratica disapplicazione di tutti i principi di rappresentanza ed autonomia previsti?

Già una trentina di anni fa Martín Retortillo si pose l'obiettivo di esaminare quanti degli ideali di democratizzazione, decentralizzazione ed autonomia municipale e locale espressi

³⁶ *Ibidem*, p. 9

³⁷ *Ibidem*, p. 26

³⁸ *Ibidem*, p. 25 “El Municipio español, cuna de ingentes libertades públicas, es institución histórica de los más altos prestigios. Su esplendor señala el más alto alcanzado por la Nación; su decadencia coincide con la del Estado. No es despreciable la enseñanza que arroja ese paralelismo, de singular elocuencia”.

negli statuti fossero realmente vivificati nella realtà³⁹. Le conclusioni a cui giunse furono desolanti: quel sistema, che avrebbe dovuto porre al centro un Municipio portatore di libertà e simbolo di autonomia, ente naturale dotato di una esistenza e di una vitalità antecedente a quelle dello Stato, ed una Provincia che realizza finalmente la propria dimensione di ente locale intermedio, si rivelava una costruzione di carta, o peggio una sorta di cortina di fumo volta in realtà a mascherare l'inserimento da un lato di ampi settori dei quadri militari fedeli alla dittatura nel sistema della amministrazione locale, dall'altro della creazione dall'alto di una maglia anche civile di persone fedeli all'ombra del mito dell'amministrazione tecnica⁴⁰. Nei fatti tutti meccanismi elettorali previsti negli statuti, e che lo stesso Calvo Sotelo riteneva come i volani indispensabili per vivificare la autonomia locale, rimasero solo sulla carta, cedendo il posto alla nomina centralizzata. L'analisi di Martín Retortillo coglie aspetti importanti e ampiamente condivisibili, ma non riesce probabilmente a rispondere pienamente al quesito del perché costruire ed approvare una riforma dai contenuti teorici così marcatamente autonomistici e democratizzanti nella sfera locale, e dunque così frontalmente in opposizione alla volontà di controllo che la dittatura esercitò nei suoi sette anni di esistenza.

In parte si è già risposto in precedenza, sottolineando come non tanto il cambio della legislazione, quanto il cambio delle persone aveva un peso in una realtà a basso grado di logiche istituzionale come quella ispanica. Il dettato di legge poteva dunque affermare determinati principi che la prassi poi avrebbe modificato o ignorato.

Per quanto dunque indubbiamente la negazione del suffragio portò alla perversione completa di quei meccanismi di partecipazione locale, connotando il sistema non solo come centralizzatore, ma anche come autoritario e commissariato, non bisogna pensare che solo in questo riposasse carattere centralizzatore dello statuto. Semmai ne ha annullato la capacità creativa in campo istituzionale, dal momento che la sostituzione delle élite locali (oltretutto non sempre avvenuta e spesso concordata), laddove si realizzò, portò come si è visto alla creazione di un'altra élite, diversa, più vincolata al centro, ma non come

39 E. Arguoll, S. Martín Retortillo, *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica (1812 - 1931)*, Alfaguara, Madrid, 1973, cap VIII “El Nominalismo descentralizador de la Dictadura de Primo de Rivera”, pp. 315-369.

40 *Ibidem*, pp. 368-369 : “...incumplimiento de las normas auténticamente descentralizadoras; burocratización de la vida local; mantenida intervención gubernativa en los asuntos locales y provinciales. ¿Qué queda, entonces, de aquel planteamiento de autonomía, de aquella soberanía del vecindario para regir y gobernar sus asuntos privativos? La respuesta parece que se alcanza por sí sola.”

istituzione, quanto sempre come rete personale⁴¹. La distruzione del sistema del *caciquismo*, di una rete locale che rispondeva al centro ed è legata alla periferia, venne soppiantata per una vincolata solo al centro. Questo però non comportava in sé un avanzamento nella direzione del superamento delle logiche personalistiche di gestione del potere, al più ne veniva ad essere una razionalizzazione. Questione diversa è quella della creazione dei corpi tecnici, che viene ad essere un'arma sottile di depoliticizzazione del mondo locale, ma non sicuramente di superamento di logiche corporative all'interno dell'amministrazione, semmai il contrario⁴².

Tutti questi tasselli non ci permettono però ancora di rispondere in realtà al problema di fondo: perché affermare e reiterare l'autonomia municipale e la dimensione giuridica della provincia come ente locale? Probabilmente la strada migliore da seguire è quella di rintracciare i fili rossi che collegano gli statuti con l'ideologia maurista, un'eredità che allo stesso Calvo Sotelo preme di sottolineare. Alla luce difatti della conservatorismo riformatore il vedere nel municipio e nello stato i due enti politici naturali, l'uno depositario di una prima sovranità l'altro della definitiva risulta essere l'unico modo di costruire uno stato nazione realmente svincolato dalla dimensione locale, vista la gigantesca distanza che si viene a creare fra una dimensione locale troppo piccola (ed essa stessa fondante di una dimensione provinciale locale) ed una statuale talmente grande che dunque non ha più nessuna forma di controllo o ipoteca. In questa prospettiva anche i riferimenti alla sovranità prima ed originaria del municipio, una sovranità anteriore e non dipendente da quella dello Stato, assumo una dimensione coerente e tutt'altro che retorica. Rispondere che dunque già fin dall'inizio si considerasse un puro esercizio retorico affermare questi principi sembra ipotizzare troppo: quanto e come sarebbe durata la dittatura era per i contemporanei non facilmente pronosticabile. Inoltre dubitare del fondo conservatore vicino al maurismo di Calvo Sotelo e dei diversi componenti che parteciparono all'elaborazione dello Statuto sembra altrettanto difficile. Probabilmente però proprio il legame ed il rispetto per la lezione di Maura è una chiave per riuscire meglio a

41 Privando tutto questo sistema del meccanismo elettorale e sostituendolo con una tecnocrazia cementata con i quadri militari l'obiettivo era quello di puntellare la stabilità del regime creando un sistema che superava la mediazione periferia centro periferia tipica del *caciquismo* per creare due sfere autonome perché qualitativamente e quantitativamente distinte, ma proprio per questo gerarchicamente dipendenti (a riguardo R. Martín Mateo, *El horizonte de la descentralización*, Madrid, IEAL, 1969, pp. 97-107).

42 F. Villacorta Banos, "Dictadura y grupos profesionales organizados, 1923-1930", in *Ayer*, n. 40 a. 2000 pp. 51-78

capire le reali finalità della costruzione amministrativa messa in piedi da Calvo Sotelo: indubbiamente infatti alcuni aspetti del pensiero politico-amministrativo che si trovano in Maura ricoprono un'importanza determinante per capire ed intendere il ruolo ed il significato che il concetto di autonomia hanno negli statuti elaborati durante la dittatura. E' necessario interrogarsi su quanto questa professione di vicinanza culturale fosse reale e quanto un modo per creare una continuità ed un ponte con una parte rilevante del conservatorismo monarchico⁴³.

Il piano di riforme locali posto in marcia dal “conservatore innamorato dell'autonomia” poggiava difatti essenzialmente su di un tripode costituito dalla naturalità dell'istituto municipale, dalla scelta degli amministratori da parte degli amministrati e dal suffragio corporativo⁴⁴.

Di fatto in questa costruzione vi erano tutti gli elementi capaci di disinnescare qualsiasi portata progressista del concetto di autonomia, eliminando sia le potenzialità di una dimensione politica regionale, sia la possibilità che si creasse uno spazio territoriale in cui potesse svilupparsi una tensione volta a democratizzare la vita locale. Quello che si manteneva era la partecipazione alla gestione economica del territorio, facendo così breccia nei settori del conservatorismo catalano.

In questo modo si riusciva ad impostare un concetto di autonomia che, aggirando la dicotomia deconcentrazione-decentralizzazione, impediva anche qualsiasi progetto volto a dare valore politico al mondo locale, sfidando sul campo della gestione locale i progetti di autonomia politica catalana che venivano prendendo corpo.

Infatti riconoscere l'esistenza di una sfera privativa di compiti di un municipio che esiste in quanto ente naturale significa affermarne sì una naturalezza propria, ma diversa da quella dello Stato, riconosciuto per assunto come unico vero detentore della sovranità politica⁴⁵.

43 Lo stesso Calvo Sotelo in *Mis servicios al estado* p. 31 “Mis investigaciones y trabajos de muchos años antes, algunos realizados bajo la personal dirección e inspiración del eximio hombre público don Antonio Maura; otros, en la cátedra, siempre sugeridora y modernísima, del docto profesor don Adolfo Posada, facilitaron grandemente la tarea que con fervido entusiasmo emprendía”

44 Sul tema si veda, per quanto datata e figlia di uno spirito commemorativo non centro neutrale, la selezione di testi commentati *El ideario de d. Antonio Maura sobre la vida local*, Madrid, IEAL, 1955. Su Maura ed il suo pensiero politico più recenti ed aggiornati

45 *El ideario de...*p. 5: “Claro es, siempre he dicho (no sé si en el Senado alguna vez, pero muchas lo tuve que decir en el Congreso) que toda Corporación local, llámese como se llame, es un súbdito y no faltaba más!; por encima de las Cortes con el Rey no hay nadie, y las Cortes con el Rey podrán deshacer. esta Ley y hacer las futuras. Harían una Ley contra naturaleza si variaran la natural constitución de una sociedad o de un pueblo, como contra naturaleza me quitarían la patria potestad sobre mis hijos, como cualquiera otra de las facultades de la personalidad humana”

Il gioco è sottile, anche perché nei fatti si utilizza quello stesso bagaglio culturale organicista di matrice krausista che, come si è già visto in precedenza, permetteva un uso di concetti simili per finalità decisamente divergenti: anche qui difatti viene ad essere difficile non fare un parallelismo con la lezione di Gierke, che si era trovato a dover affrontare il problema di come creare uno stacco fra sovranità municipale e sovranità statale, visto il carattere progressivo di qualsiasi consociazione, dalla più piccola alla più grande⁴⁶.

Com'è noto nella dottrina gierkiana si adottò una postura che di fatto creava due mondi invalicabili, quello della sfera propria della gestione economica e quello della sfera della gestione della forza autorizzata (che ovviamente non poteva che essere sfera statale), portando dunque al paradosso che proprio laddove la teoria della consociazione cercava di risolvere il problema della rigida partizione fra Stato e società costruita con l'uso della dicotomia individuo - *persona ficta*, nei fatti si autolimitava per non affondare la sovranità dello Stato⁴⁷.

Una posizione questa che proprio Calvo Sotelo porta avanti nel prologo dello Statuto municipale in modo abbastanza conseguente: paradossalmente difatti fu proprio l'attribuire una esistenza naturale ed antecedente allo Stato stesso a dare forza all'azione di centralizzazione: il rapporto Municipio-Stato si venne ad articolare come quello fra due realtà con ambiti ed attribuzioni diverse, coordinate fra di loro ma ognuna nelle proprie sfere. Lì però il punto: attribuendo un valore chiaro e limitato a quella della buona gestione degli amministratori stessi si riduceva tutta la sfera dell'autonomia municipale ad una gestione meramente economica ed amministrativa, che non va a tenere nessun rapporto, e dunque nessuna frizione, con la sfera politica, appannaggio della sovranità dello Stato⁴⁸.

In altri termini calcare la mano sull'autonomia municipale non era in contraddizione con la

46 O. von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*. - Berlin : Weidmann Bd. 1., "Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft 1868", p. 822 e ss.. Sulla letteratura scientifica su Gierke si vedano note, p. del I capitolo.

47 Su Gierke ed il diritto pubblico molto completo S. Mezzadra, "Il corpo dello stato. Aspetti giuspubblicistici della Genossenschaftslehre di Otto von Gierke", in *Filosofia Politica*, Bologna, il Mulino, 1993, VII – 3, pp. 445-476. Per un'ottima sintesi in lingua spagnola del pensiero gierkiano B. Pendás García, "Teoría del derecho y del Estado en Otto Von Gierke", in *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, N° 1, 1991-1992, págs. 109-160.

48 Quando difatti in *Esposiciones de los motivos...*, p. 38 si afferma a chiare lettere: "El Estatuto ensancha debidamente la esfera de privativa competencia municipal. Puede afirmarse que la extiende a todo el territorio y a todos los fines de la vida: no en balde es el Municipio una sociedad humana completa", in realtà si sta limitando il campo a tutta una serie di interventi di tipo amministrativo ed economico per impedire che si possa avere una nozione di autonomia che travalichi il confine della sovranità politica.

creazione di uno stato fortemente centralista, anzi nel contesto ispanico aveva una precisa funzione: lungi dall'essere solo infatti un artificio retorico, creare una bipolarità municipio-Stato intesi come l'alfa e l'omega della dimensione politica permise di raggiungere contemporaneamente due obiettivi determinanti: svuotare di contenuto le forze politiche, le caste di potere per costruirne delle nuove ed impedire la critica al Direttorio di insensibilità nei confronti della dimensione locale.

In questo schema il tassello del suffragio corporativo permetteva inoltre contemporaneamente di portare a compimento non solo un modello organicista, che si inseriva perfettamente nella visione armonicista del *Regenerazionismo* conservatore, ma che permette di rafforzare la tesi del municipio come società naturale fra altre società, rispetto a cui l'unico stacco e salto di qualità è quello del livello-Stato⁴⁹. Tutto ciò inoltre riusciva a rispondere anche alla prospettiva del superamento dei *patrones* del liberalismo tradizionale, facendo fondamento dello Stato e della sua articolazione non l'individuo-atomo del liberalismo, ma l'individuo organico. Non solo dunque una risposta alla maggiore complessità sociale, ma soprattutto come più rispondente ad una tradizione ispanica, alla sua reale costituzione naturale⁵⁰.

Sono dunque ben evidenti le eredità di diverse lezioni culturali, un sincretismo che lo stesso Calvo Sotelo riconobbe a fondamento dello statuto⁵¹. Già abbiamo visto come individuare nel Municipio il momento organico da cui sorge lo Stato fosse una caratteristica comune a diverse visioni organiciste, che possono avere in Gierke il loro sistematizzatore ed in Ahrens la fonte per la penisola iberica.

49 Caratteristica difatti di un sistema corporativo fortemente gerarchizzato viene ad essere quella che qualsiasi manifestazione sociale, sia essa un'università un consiglio di fabbrica o un municipio vengono ad avere una natura uguale fra loro, ma ugualmente subordinata alla sovranità nazionale, perdendo dunque qualsiasi tensione democratizzatrice. Come dice M. A. Perfecto "Este Estado encarna a la nación y es la fuente de toda ley. Por consiguiente a una noción de corporativismo social, le sigue el corporativismo político, que apoyándose en la vinculación y dependencia del hombre respecto a su contexto social, afirma la subordinación del individuo al Estado, representante del Todo colectivo." (in "El Corporativismo en España: desde los orígenes a la década de 1930", in *Pasado y memoria - Revista de historia contemporánea*, universidad de Alicante, 2006, n. 5 p. 186. l'articolo offre anche un buon quadro della nascita ed evoluzione del concetto di corporativismo in Europa rapprofondendolo con il contesto ispano. Per un approccio generale al tema, per quanto datato sempre valido L. Ornaghi, *Stato e corporazione*, Milano, Giuffrè, 1984, (in particolare pp. 199-273). Recente e molto ben documentato Aldo Mazzacane, Alessandro Somma, Michael Stolleis (coord.) *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann – MPIER (in particolare si veda l'intervento di P. Schiera "Il corporativismo: concetti storici": pp. 35-48)

50 Perfecto, "El corporativismo en...", pp. 211-212, Tusell, *Historia de las derechas españolas*, pp...

51 J. Calvo Sotelo, *Mis servicios al...*, pp. 34-37

Ecco dunque il doppio valore di quel riferimento alla dimensione anglosassone che tanto venne messa in evidenza nel Prologo dello Statuto: non solo infatti depositaria di una tradizione di autonomia nella diversità, quanto anche antichissimo esempio di costruzione di una sfera di sovranità della Monarchia proprio grazie ad una rete di autonomie che, basate sulla piccola dimensione locale, non possono che in ultima istanza politicamente dipendere dal centro.

A questo punto risulta ben chiaro l'importanza che viene a ricoprire lo statuto provinciale: l'impianto con cui si sarebbe articolata l'istanza intermedia, le sue origini e le sue funzioni venivano a completare di senso tutta la costruzione di questa determinata nozione di autonomia⁵².

Essenzialmente due sono i temi fondamentali che vengono affrontati nello statuto riguardo alla provincia come istituzione: il suo carattere di ente locale e la sua funzione come articolazione territoriale.

Di primaria importanza era difatti determinare quale fosse la natura della provincia, se quella di parte dell'amministrazione dello Stato o piuttosto corpo locale. In questo la posizione dello statuto è quantomai ambigua: da un lato nell'esposizione del progetto si dichiara una chiara propensione alla seconda interpretazione: si arriva anzi a parlare di una residualità della provincia come ente dell'amministrazione centrale, rivendicando proprio la sua definitiva assunzione come ente locale, con proprie funzioni ed una propria dimensione. Una dimensione, beninteso, eminentemente amministrativa, ma non perché ingranaggio dello Stato, quanto piuttosto perché cornice in cui “los Municipios -célula y base-” di un “Estado – todo y cumbre” articolavano in una dimensione più estesa quell'autonomia amministrativa che avevano in forza di essere il primo fondamento politico che portava allo Stato⁵³.

Non sembra però questo il tenore del primo articolo dell' *Estatuto provincial*:

Para la administración y régimen de los fines del Estado, y en su caso de los de carácter local que no sean municipales, el territorio de la nación española se divide en

52 Sul tema la stessa pubblicistica dell'epoca si interessò. Sulla *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1925, n. 74, pp. 630 - 655 uscì un articolo del giovane Gascón y Marín dal titolo *Sobre el Estatuto provincial*. Lo scritto è una puntuale ricostruzione commentata dei distinti punti chiave dello statuto, centrandosi principalmente sul tema della possibilità di rimodellazione territoriale, sulle novità in tema di Hacienda e su continuità e rotture rispetto alla legge del 1882.

53 *Exposiciones de los motivos...*, p. 72 e pp. 79-87

provincias, cada una de las cuales constituye una circunscripción territorial administrativa de carácter intermedio entre el Estado y los Municipios.

Todas las provincias tendrán igual categoría legal, subsistiendo sin modificación su número, denominación y capitalidad actuales.⁵⁴

Questo articolo non sembrerebbe lasciare adito a particolari dubbi: la provincia è un ente territoriale intermedio primariamente istituito per le finalità dell'amministrazione statale.

In realtà la contraddizione è solo apparente: come difatti pose già in evidenza Morel Ocaña il centro di questa distinzione si fonda su una scissione fra la provincia unità d'attuazione dell'amministrazione centrale dello stato, incarnata dal Governatore, e la *Diputación*, organo che rappresentava la dimensione provinciale come ente locale⁵⁵.

Questa distinzione risolveva effettivamente una confusione di ruoli e competenze che durava da decenni, ovvero la nota ambivalenza della *Diputación* come rappresentante degli interessi locali e contemporaneamente superiore gerarchico dei municipi. Si andava anzi oltre, facendo della *Diputación* in ultima istanza un organo dipendente dai Municipi, o meglio il mezzo attraverso cui gestire quegli interessi comunali che esorbitavano quantitativamente il singolo municipio⁵⁶. Di qui il senso dell'introduzione di un suffragio misto che affiancava all'elezione proporzionale quella corporativa, giustificata dalla inversione della piramide gerarchica a cui viene sottoposta la *Diputación*: il vero depositario delle prerogative locali diverrebbe il municipio, che attua all'interno della provincia, articolando in un ambito territoriale più esteso quelle che sono le proprie funzioni⁵⁷.

In questo modo si arrivò così a sistematizzare definitivamente la dimensione locale della realtà provinciale, non ancorandola al territorio, quanto piuttosto facendone una corporazione incaricata di sviluppare quegli ambiti municipali che eccedono le capacità dei singoli municipi. Se questo quindi giustifica la disponibilità che i municipi hanno rispetto al trasferimento ed al dissolvimento della *Diputación*, dall'altro avrebbe dovuto sancire chiaramente due concetti: l'indisponibilità della provincia come territorio sia da parte della

54 Biblioteca Oficial Legislativa, *Estatuto provincial – aprobado por Real decreto de 20 de marzo de 1925*, Madrid, Editorial Reus, 1925, p. 23

55 L. Morell Ocaña, *El régimen local español*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 690-692; 735-760

56 Lo statuto rimarca più volte come si tratti solo di una differenza di estensione delle prestazioni, non di qualità o contenuto delle stesse.

57 *Exposiciones de los motivos...*, p. 80 - 81

Diputación che da parte del municipio ed il ruolo prettamente amministrativo che qui riveste il concetto di autonomia. Risulta dunque evidente che la possibilità di ristrutturazione territoriale veniva ad essere una prerogativa esclusiva dello Stato: sia nel caso della creazione di una *Carta intermunicipal* sia quando si arrivi alla *Mancomunidad* amministrativa fra province difatti non solo non è prevista qualsiasi possibilità di modifica del territorio provinciale, ma anzi si ribadisce il valore di questo come marco territoriale in cui si svolge l'attività dell'amministrazione dello stato⁵⁸.

L'unico caso in cui questa strada sembrerebbe aperta è quello della costituzione di una regione, a cui è dedicato il libro terzo. L'articolo 308 paragrafo B è dedicato specificamente alla “estructura orgánica de la Región”

Cada Región determinará sus órganos de gobierno y administración, así como las circunscripciones territoriales en que haya de dividirse para la prestación de sus servicios y cumplimiento de sus fines, procurando adaptarlas a las actuales provincias o a las comarcas naturales⁵⁹

In sé l'articolato non è chiaro, né è possibile appoggiarsi in esempi concreti, visto che sviluppi del previsto regime regionale non se ne conobbero. In ogni caso un punto risulta ben definito: lo statuto parla di una possibile articolazione amministrativa della regione per i fini *proprios*, che sono quelli che sono previsti per le *Diputaciones*. La struttura organica che la regione si sarebbe potuta dare non implicava dunque né la sostituzione della provincia come ambito di attuazione dell'amministrazione centrale né la scomparsa degli organi di quest'ultima, primi fra tutti il *Gobernador civil*. La previsione difatti dell'istituzione di un *Gobernador regional* non comportava la scomparsa dei *Gobernadores provinciales*, che verrebbero trasformati in subgobernadores “...residentes en las capitales de provincia agrupadas”⁶⁰. Il fatto anzi che si continui a pensare

58 Sul tema il già citato Gascón y Marín cercò di far emergere le problematiche connesse a questo alla facoltà di rimodulazione del territorio. Ritenendo che questa potesse essere solo ad appannaggio dello Stato la conclusione è che “Parece dominar en el Estatuto más el aspecto de división territorial para servicios que el de la división territorial para el reconocimiento de las personalidades naturales de carácter local. Solo así tiene explicación el desenvolvimiento del principio de que las modificaciones se hagan de abajo a arriba, no de arriba a abajo, como requiere el reconocimiento por la ley de las personalidades naturales”. (p. 637)

59 Biblioteca Oficial Legislativa, *Estatuto provincial...*, p. 109

60 *Ibidem*, p. 110

un'amministrazione centrale incardinata sulle *capitalidad* di provincia non fa che confermare la indisponibilità della provincia-territorio da parte degli enti locali.

Per quanto difatti vi siano alcuni passaggi dell'esposizione introduttiva che sembrano far presupporre una disponibilità del territorio da parte degli enti locali, in realtà anche qui risulta abbastanza chiara come la possibilità di intervento da parte dei Municipi non sia sul territorio, quanto sulla possibilità di articolare diversamente i servizi: la Provincia come struttura territoriale dello Stato non è nella loro disponibilità⁶¹.

Una posizione questa che se da un lato permise di giungere ad una definitiva e piena caratterizzazione della personalità provinciale, specie attraverso la derogazione delle disposizioni inerenti alla manomorta ed alla istituzione di una *Hacienda provincial*, dall'altra sanciva come unici enti naturali, vale a dire di natura politica, lo Stato ed il municipio. Una natura politica, beninteso non uguale: la disponibilità univoca della sovranità per parte dello Stato non è mai messa in discussione. Questo impedisce nei fatti che qualsiasi articolazione che parta dalle prerogative locali possa assumere connotati diversi da quelli di un ente di deconcentrazione amministrativa, regione *in primis*⁶².

In altri termini alla consacrazione della provincia come ente locale corrispose una sua relativizzazione in quanto possibile grado di gestione locale fra i tanti che il municipio può articolare, mentre la sua esistenza come circoscrizione dell'amministrazione centrale venne rafforzata proprio perché ormai svincolata da quel rapporto che faceva della *Diputación* un centro si clientelare, ma anche politico.

Anche in questo caso, ed anzi qui ancor di più, la mancata applicazione della legislazione elettorale prevista nello statuto, per quanto sia una prova della non volontà di democratizzazione da parte del direttorio, non è la causa prima della morte di qualsiasi dimensione di autonomia politica a livello locale: è tutta la struttura che era pensata con lo scopo di anestetizzare i luoghi di una possibile esistenza di una dimensione politica locale, tramite la concessione di una limitata forma di gestione autonoma di alcuni servizi⁶³.

61 Se infatti il regime di *carta intermunicipal* disegnato nell'art. 6 dello statuto provinciale arrivava ad ipotizzare anche la soppressione della *Diputación*, prevedendo però altresì che esistesse un organo equivalente che garantisse gli stessi servizi, questo non significava la creazione di una nuova entità territoriale. Un fatto che risultava ancora più chiaro se riferito alle *Mancomunidades provinciales*, pensate solo per finalità economiche precise, come recita l'articolo 19.

62 Al tema è dedicato l'intero libro II dello statuto. A riguardo di veda C. Barroso Campos, "Un siglo de hacienda provincial su configuración con anterioridad a la Ley 7/1985 de 2 de abril" in *Estudios jurídicos : en conmemoración del X aniversario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Cordoba, 1991

63 E. Arguoll, S. Martín Retortillo, *Descentralización administrativa y ...*, pp. 362-369

Sembra dunque chiaro come la dichiarata volontà di superamento del centralismo a favore di una ampia autonomia possa risultar essere contemporaneamente una verità ed una fonte di errore. Indubbiamente, ed i due preamboli lo dimostrano, tutto il contenuto dottrinario degli statuti si fonda sulla dimostrazione della inefficacia del modello centralistico, che come sempre viene fatto risalire al momento gaditano. Già si è visto come questa sia più una mitografia che una realtà, fondata sull'equivoco fra il concetto di centralizzazione in generale e la critica al liberalismo come elemento di centralizzazione, per cui non si tornerà adesso sul tema. Qui preme piuttosto riallacciarsi al tema classico, che venne sollevato a più riprese nei diversi movimenti di riforma o rivoluzione istituzionale, della inefficacia del centralismo in quanto non rispondente alla vera natura costituzionale della monarchia e della Nazione. Un tema ricorrente, visto che corrisponde non a una, ma a tutte le principali correnti che cercano di superare l'individualismo liberale dottrinario a favore di una più vera e più giusta libertà che corrisponda alla naturale costituzione della Nazione.

Da questo schema, vale appena dirlo, non scappa nemmeno l'impianto degli Statuti, che anzi portarono a compimento massimo l'opzione di costruzione conservatrice di concetti quali Nazione, Stato ed Amministrazione, proprio negando il valore dell'individualismo a favore di una visione non atomizzante del sociale.

Di qui il problema ed il rischio di fraintendimenti, punto di partenza delle considerazioni fatte in questo paragrafo: linguaggi e bagagli culturali comuni vengono utilizzati da personaggi diversi quali Posada, Ortega, Fernando de los Ríos o Calvo Sotelo con finalità diverse, ma con alcuni punti di contatto, specie nella considerazioni riguardo al superamento dell'individualismo a favore di un Stato realmente rispondente allo sviluppo sociale. Il grande punto di divergenza era il modo diverso con cui si poneva l'individuo in un contesto organico, per riuscire a difenderne le libertà e costruire uno Stato che non solo non fosse indifferente alla società, ma che anzi ne fosse più che espressione, risultando essere il momento giuridico del vivere politico⁶⁴. Obiettivo delle correnti più progressiste era dunque quello di fare propri liberalismo e democrazia integrandoli in un sistema di

⁶⁴ Si veda ad esempio A. Posada, *Tratado de derecho politico*, p. 70.: “De todo lo expuesto podemos inferir estas dos importantes indicaciones: 1. hay una íntima compenetración entre el Estado y la vida social íntegra: el Estado no es la fuerza material o violenta que se impone en el proceso social, sino un poder interno que busca, o procura, o suscita, o consagra el equilibrio de las fuerzas en lucha; 2. la función esencial del Estado se resuelve, al fin, en una función de armonía de intereses, que se revela en la elaboración del Derecho, expresión del equilibrio de las fuerzas sociales”

rappresentanza sociale più giusta, in cui però lo Stato, rinnovato nelle sue élite di potere dalle élite culturali, dovesse attuare come creatore ed educatore della società⁶⁵. Uno scopo questo che portò anche a non poche contraddizioni, e che condusse in seguito a domandarsi quanto effettivamente questo non conducesse a posizioni vicine a quell'autoritarismo che si voleva combattere⁶⁶. L'universo concettuale di Calvo Sotelo si muoveva invece sin dall'inizio nelle coordinate di un conservatorismo rinnovatore che si pose come obbiettivo quello di dare a livello locale una rappresentanza amministrativa che limitasse la spinta politica delle istanze locali, facendo del suffragio corporativo il mezzo per creare una società di corpi verticistica, fondante una indiscussa sovranità dello Stato inteso come unico interprete della Nazione.

La lotta al *caciquismo* e l'inadeguatezza dell'individualismo servirono dunque a costruire un piano della cittadinanza e della partecipazione che a livello locale si limitava al solo piano della gestione economica e tecnica, rafforzando ancora di più quella tendenza alla centralizzazione dei servizi dello stato tramite le amministrazioni parallele dei diversi ministeri che fu causa ben più importante non solo del mancato sviluppo di una amministrazione statale unica, ma anche di un *ethos* del pubblico impiegato che superasse la logica di appartenenza ad un corpo a favore di quella di appartenenza alla pubblica amministrazione dello Stato⁶⁷.

Ancora una volta si torna dunque a ragionare sul problema della costruzione della Nazione e della stretta interrelazione che si viene a creare fra questo concetto e la fondazione dello

65 Da qui per esempio tutto il fronte che troveremo nella costituente repubblicana favorevole all'istituzione di un senato con una forte componente corporativa, che affonda le sue radici su di un lungo dibattito nell'epoca alfonsina. Sul tema Isidre Molas I Batllori, "La reforma del Senado durante el reinado de Alfonso XIII: Krausistas y regionalistas" in *Revista de Cortes Generales*, pp. 83-104. Più in generale sull'evoluzione della camera alta F. Astarloa Villena, "El debate en torno a la estructura territorial del Estado y el modelo de Senado: una constante en la historia constitucional española", in *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 40, 2002, pp. 57-68. Un problema quello della seconda camera territoriale ancora di grande attualità: per un profilo comparato e diacronico si veda E. Albertí Rovira, "La representación territorial" in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, N° 3, 2004

66 A. Posada, *El régimen constitucional: esencia y forma principios y técnica*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1930

67 Se un cambiamento vi fu, come giustamente sottolinea già a suo tempo A. Nieto in "La retribución de los funcionarios en España (Historia y actualidad), in *Revista de Occidente*, Madrid,, 1967, p. 250 fu nella direzione di "conquista y colonización de la Administración por algunos funcionarios; concretamente por los funcionarios «técnicos» de más prestigio y poder y que por su escaso número estaban ya disciplinadamente organizados. El Dictador, en definitiva, libró a la Administración del influjo de los partidos políticos para entregarla indefensa al de ciertos grupos burocráticos de presión"

Stato⁶⁸.

Un problema che per molti versi continuò nei binari di una dialettica che, sia per molti di coloro che riconoscevano l'esistenza storica e naturale di una *España*, sia al contrario per quelli che ne negavano un vero valore a favore di una pluralità di nazioni, trovava la causa prima della mancata costruzione di una Nazione spagnola nel momento statale, che non è stato capace di strutturarsi e conformarsi a quello nazionale. Meglio ancora: la costruzione o la scoperta della Nazione non si è realizzata perché non si è riuscita a trovare una coordinazione fra il piano creativo (quello statale) e il piano naturale (quello nazionale).

Contemporaneamente però una lettura più o meno corretta del *costismo* unito ad volontarismo tipico degli anni del dopoguerra veicolava molto l'idea della possibilità creatrice da parte dello Stato, di una sua missione volta a creare una nuova Nazione di nuovi cittadini. Una visione questa che trovava linfa sia a destra che a sinistra e che nel contesto ispano primoriverista alimenterà la missione del direttorio come forgiatore della Nazione in una nuova etica statale⁶⁹. Questa stessa mitografia creatrice dette però un punto di appoggio basilare a tutti i movimenti repubblicani: la sospensione della legalità costituzionale minò definitivamente l'intero sistema della tradizione monarchica, rendendo possibile l'agglutinarsi di diverse forze attorno a quel manifesto minimo che fu *Alianza republicana* del 1926, che potevano rivendicare la necessità costituente repubblicana di fronte alla fine della missione storica della monarchia per costruire una nuova nazione repubblicana⁷⁰.

Quale delle due anime dunque veniva a prevalere quella creatrice o quella storicistica nei rispettivi movimenti? In realtà nessuna delle due: il sincretismo continuò essendo una caratteristica comune a tutta la cultura ispana, al di là dei diversi steccati ideologici. Si noti però: un sincretismo metodologico, non ideologico.

La assolutizzazione del credo politico che già Gumersindo de Azcárate aveva stigmatizzato

68 J. P. Fusi Aizpurúa, "Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX", in *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2000, n. 22, pp. 21 – 52; *La patria lejana: el nacionalismo en el siglo XX*, Madrid, Taurus, 2003; J. Álvarez Junco, *El nombre de la cosa : debate sobre el término "nación" y otros conceptos relacionados*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005

69 F. Quiroga de Soto, *Haciendo espanoles – la nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, CEPC, 2008.

70 Centrale nel programma repubblicano era quello di sottolineare come non si trattasse di un movimento rivoluzionario, quanto al contrario "Non venimos a perturbar el País, sino a sacarle de la perturbacion que sufre. No somos promotores del desorden, sino sacerdotes de un orden que se estatuye en la ley, y no en la fuerza".

come uno dei problemi principali della vita politica spagnola continuava ad essere una realtà, aggravata anzi dalla sospensione di qualsiasi attività parlamentare. Il confronto che il mastro leonense aveva portato avanti anni addietro con il mondo anglosassone continuava ad essere valido: la tendenza la tendenza era quella dell'eliminazione dell'avversario in quanto ritenuto nemico era la causa di visioni ideologiche assolute: l'unica possibile e giusta soluzione era la propria, le altre sbagliate e dunque inattuabili⁷¹.

La mancanza di una disponibilità al compromesso, caratteristica in realtà generalizzabile a diversi contesti europei in cui il gioco parlamentare non aveva una reale responsabilità, diveniva particolarmente grave perché nei fatti escludeva la possibilità di trovare alcune coordinate comuni minime su cui tutti i partiti, conservando le proprie differenze, potessero trovare un punto di convergenza. In questo modo diveniva possibile che ogni parte si appellasse a concetti apparentemente comuni, proprio come Patria, Nazione, Sovranità, Autonomia, ognuno ritenendolo fondamentale, ma ognuno interpretandolo in una maniera univoca.

Continua dunque ad essere centrale il problema fra l'uso di un linguaggio comune ma non ben definito, l'introduzione e l'impiego di significanti condivisi a cui si attribuiscono significati distinti.

Si guardi per esempio alle posizioni prese da Francisco Villanueva, noto giornalista, testimone ed interprete critico degli avvenimenti della dittatura sia per i suoi contemporanei che per i posteri⁷².

Nel 1927, proprio nelle settimane della convocazione della *Asamblea Nacional* consultiva, sostenne difatti come la “*pieдра angular*” su cui costruire il rinnovamento costituzionale fossero gli Statuti locali, voluti ma non applicato dal direttorio, in quanto portatori di quell'autonomia che dall'individuo si articola e si estende attraverso il municipio e lo stato⁷³. Una posizione che viene ribadita nel 1929, quando confermò come l'autonomia municipale tramite l'elezione dei nuovi consigli comunali avrebbe potuto e dovuto essere la strada per poter ribadire quel diritto alla cittadinanza ed alla libertà che stavano alla base di

71 G. de Azcárate, *La Constitución inglesa y la política del Continente*, Madrid, Imprenta de Manuel Minuesa de los Ríos, 1878.

72 F. Villanueva, *El momento constitucional : crónica de actuaciones públicas y privadas para salir de la dictadura en España*, Madrid, Sucesores de F. Pena, 1929; *La dictadura militar : (crónica documentada de la oposición y de la represión bajo el directorio, 1923-1926)*, Madrid, Javier Morata, 1930

73 F. Villanueva, *La Crisis de la democracia : ensayo histórico-político-filosófico*, Madrid, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1927, pp. 115-116

un potere costituente. La nomina di autorità invece dei rappresentanti in Asamblea faceva invece sfumare questa opportunità, seguendo con la provvisorietà della nomina di emergenza che caratterizzava gli *Ayuntamientos* e le *Diputaciones*⁷⁴.

Sembrerebbe dunque evidente il valore democratico e politico che veniva attribuito all'autonomia locale, leggendo in esso la strada per la creazione di una cittadinanza cosciente.

Immediatamente però ci si rende conto di come il concetto di partecipazione democratica che viene esposto non corrisponda nè ai nostri *patrones* culturali nè tanto meno a quelli della rappresentanza classica di matrice liberale.

Quando difatti scriveva del processo che avrebbe dovuto condurre alla costituzione dell'assemblea Villanueva affermava che

“Cuando la dictadura quiera rasgar sus vestiduras para devolver a la Nación sus poderes, lo primero que tendrá que hacer es constituir con carácter definitivo los Ayuntamientos; poner en vigor el Estatuto que el directorio les dió; invitarles a constituir las Juntas provinciales con los representantes municipales, y reunir luego los representantes de las provincias en la Nacional Constituyente, que deba tomar a su cargo la estructura del nuevo Estado. Ésto es lo democrático.”⁷⁵

La forma di costruzione democratica risulta dunque quella della rappresentanza indiretta, attraverso i corpi costituiti all'interno dell'insieme della Nazione.

Ci troviamo dunque di fronte ad una costruzione democratico-corporativa che unisce un *juntismo* quasi di ispirazione gaditana, all'armonicismo come a un corporativismo che in quegli anni si andavano sviluppando all'ombra della lezione del fascismo italiano.

Qui continua ad essere il grande paradosso, ovvero come le argomentazioni a favore della costruzione di un edificio costituzionale che fosse in sintonia con la Nazione dovesse sempre avere il carattere ufficialmente di una riscoperta, anche quando si utilizzano categorie contemporanee.

Da questa postura uno dei personaggi che per molti versi si discostò maggiormente fu Ortega y Gasset che, come lui stesso mise in evidenza, cercò una soluzione che non

74 F. Villanueva, *El momento constitucional...*, pp. 18-19

75 F. Villanueva, *La Crisis de la democracia...*, p. 78

guardasse tanto al passato, quanto alla creazione ed allo sviluppo di un futuro, di una dimensione nuova di una nazione che non si era riuscita mai a sviluppare perché aveva volutamente ignorato la dimensione politica locale, o meglio di creare uno spazio in cui si potesse sviluppare una vita politica in cui l'uomo medio della Spagna profonda, ovvero l'uomo rurale, avesse la possibilità di sentirsi partecipe di un progetto nazionale⁷⁶. Di qui il senso del progetto della “grande comarca” come luogo politico per la nascita di una nazione ispanica partecipata dai suoi membri, ed il conseguente rifiuto sia del municipio che della provincia come vero spazio politico: l'uno perché spazio troppo piccolo per non ridursi a dipendenza del centro, l'altro perché vera e propria incarnazione del *caciquismo* che si voleva combattere⁷⁷. Entrambi perché luoghi in realtà di solo respiro amministrativo, troppo atrofici, anche se per motivi diversi, per poter aspirare a divenire luoghi di educazione alla politica⁷⁸.

Non intendo soffermarmi oltre su quello che fu il progetto orteghiano di ricostruzione costituzionale dal locale, in primo luogo perché richiederebbe un approfondimento il tema in sé tale da convertire questo breve *escursus* in una monografia su un argomento già ampiamente studiato; in secondo luogo perché torneremo ad occuparci di questo tema entrando nel dibattito costituente repubblicano.

Valgano ancora un paio di considerazioni. In primo luogo come l'intero piano comarcale di Ortega manteneva allo stesso tempo la soluzione ed il problema della nascita della dimensione locale spagnola: da un lato si pretende di ricostruirla avendo come riferimento quello “spagnolo medio” della provincia a lungo ignorato dalla politica, dall'altra però è

76 Il corpus completo delle opere di Ortega è stato recentemente completato e sistematizzato nell'edizione a cura di J. P. Fusi Aizpurúa edita dalla Taurus in X voll., a cui qui si fa riferimento. Per un'introduzione al pensiero orteghiano, classico P. Garagorri, *Introducción a Ortega*, Madrid, Alianza Editorial, 1970. Per un profilo biografico su Ortega J. Zamora Bonilla, *Ortega y Gasset*, Barcelona, Plaza & Janés, 2002. Un panorama della sterminata produzione scientifica su Ortega lo si trova nella pagina web della *Fundación Ortega – Marañón* : <http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/33/jose-ortega-y-gasset/bibliografia-esencial> . Inoltre specificamente sul tema dell'organizzazione territoriale: J. C. Sanchez Illán, “Ortega y Azaña frente a la España de las autonomías: de la ley de mancomunidades al estatuto de Cataluña, 1914-1931”, in *Cuadernos Republicanos*, Madrid, CIERE; F. Llano Alonso, H., “Reforma territorial y política nacional desde la perspectiva teórica de José Ortega y Gasset”, in *Revista de estudios políticos*, N° 131, 2006, pp. 113-140

77 J. Ortega y Gasset, “La redención de las provincias y la decencia nacional”, in *Obras completas*, v. IV, Madrid, Taurus, 2005, pp. 671 – 747, qui spec. pp. 735 y ss.. La *Redención de las Provincias* fu in realtà il precipitato di una riflessione iniziata sul tema del regionalismo parecchio tempo addietro, a partire dal piccolo ma vendutissimo saggio *España invertebrada* (in *Obras completas*, v. III, pp. 423 – 513). Una riflessione su cui tornò durante il primoriverismo nel 1926 con una serie di articoli in omaggio a Antonio Maura (*Maura y la política*, in *Obras completas*, v. III, pp. 822 – 841 più un inedito in v. VIII, pp. 9-10)

78 J. Ortega y Gasset, *Rectificación de la Republica* in *Obras completas*, v. IV, pp. 837 - 855

evidente una volontà creatrice dall'alto, che dovrebbe dare vita e vitalità a quell'uomo medio su cui teoricamente la nuova grande comarca dovrebbe poggiarsi. E' un ragionamento che rischiava di cadere nella circolarità, e non casualmente: il comarcalismo orteghiano affonda le sue radici in un elitismo particolarmente forte in quegli anni in molti ambienti culturali europei, che nel contesto spagnolo assumeva ancora più forza dinanzi al vecchio, e mai risolto, problema dell'atrofia della società civile ispana⁷⁹.

Secondo come tutta la costruzione orteghiana desse per presupposto l'esistenza di una Nazione spagnola come un qualcosa di esistente, ma indebolito dal sistema della Restaurazione che volle fare di Madrid la pietra di paragone di tutta la realtà spagnola.⁸⁰

Il problema della soluzione comarcale è difatti quello di partire da una concezione di una sovranità nazionale in cui la diversa partecipazione politica permetta di far parte di un progetto comune: condizione questa che già diversi settori dei nazionalismi periferici non ritenevano di interesse. In particolare i settori del catalanismo più progressista nonché settori importanti del *gallegismo* sembravano già porre la questione dell'esistenza di Stati propri, strutture pienamente autonome coordinate al più in una Confederazione iberica⁸¹.

Gran parte di responsabilità in questo lo ebbe proprio il clima di entusiasmo che si venne a creare nel momento dell'arrivo al potere della dittatura e la successiva disillusione delle speranze dei regionalisti: questo difatti comportò non tanto una radicalizzazione di quest'ultimi, quanto piuttosto un rafforzamento delle posizioni nella società dei movimenti più risolutamente autonomisti, dando anche nuova linfa alle correnti vicine al federalismo⁸².

Quest'ultima considerazione permette peraltro di affrontare un tema particolarmente discusso, ovvero l'attitudine interna al regionalismo di Primo de Rivera ed il cambio verso un nazionalismo sempre più marcatamente anti-catalanista nel marco di una svolta autoritaria della dittatura a partire dal 1926. E' un aspetto discusso e controverso, in cui le stesse fonti classiche interne al regime sembrano confermare che, dopo una prima simpatia per il regionalismo, il direttorio avesse incominciato una virata progressiva e sempre più

79 J. Ortega y Gasset, "La redención de las provincias...", pp. 744-747

80 *Ibidem*, pp. 693 – 716.

81 Gerpe Landin, Manuel, *L'estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Barcelona, Edicions 62, 1977; González Casanova, José Antonio, *Federalismo y autonomía: Cataluña y el Estado español (1868-1938)*, Barcelona, Crítica, 1979, pp. 238-247;

82E. González Calleja, *La España de Primo...*, pp. 351 - 360

risoluta verso un unitarismo marcato. Questo giustificerebbe anche il cambio che si produsse fra la prima stagione, quella degli statuti, e quella dell'*anteproyecto constitucional* del 1929⁸³. In realtà, come si è messo in evidenza poc'anzi, sottolineando l'interesse che sin dalle prime battute il direttorio mostrò verso le soluzioni amministrative centralistiche italiane degli anni venti, non ci fu probabilmente nessun reale cambiamento, quanto piuttosto una semplice rimodulazione e specificazione di ciò che fin dal primo momento era il respiro con il quale si concepiva una possibile dimensione regionale⁸⁴.

Con questo non si vuole affermare che nella sua durata il direttorio non si abbia avuto un irrigidimento delle posizioni anti-regionaliste: quello che sembra piuttosto chiaro è che nel bagaglio dottrinario e politico del direttorio l'accantonamento dell'ipotesi regionalista a favore della provincia era un'opzione possibile e per molti versi coerente sin dall'inizio. Il manifesto del 5 settembre del 1926, in cui si pose definitivamente la parola fine qualsiasi proposito regionalista a favore di un marcato provincianesimo sembra in molti punti preso quasi di peso dall'intervista di Acerbo prima esaminata⁸⁵.

Detto in altri termini la retorica del regime primoriverista con il suo eclettismo culturale cercò di costruire un'alternativa conservatrice, unitaria e storicistica del concetto di nazione attaccando alla radice gli elementi più progressisti del krausismo, cercando battaglia proprio in una ridefinizione di quel concetto di autonomia che partendo dalla sfera individuale portava a quella politica e territoriale. Un'alternativa che aveva anche un altro polo culturale di riferimento molto importante: quello del tradizionalismo cattolico.

Nel 1929 venne pubblicato un libro dal titolo *Régimen autónomico y financiero de las Diputaciones provinciales*, scritto da Basilio Martí y Ballesté, futuro commentatore della legge municipale repubblicana⁸⁶. Una pubblicazione per così dire “ufficiale”, come ben si desume dalla dichiarazione di pubblica utilità per le amministrazioni locali decretata per *Real orden* nel 1930⁸⁷.

83 J. L. Gómez Navarro, *El régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras y dictadores*, Madrid, 1991, pp. 335-351

84E. González Calleja, *La España de Primo...*, pp. 100 – 110

85 *Ibidem*, pp- 200 – 210. Si cercò anzi di creare una sorta di attenzione verso il *folklore* provinciano, combattendo anche sul piano della riscoperta di usi locali che competessero con il tradizionalismo culturale di una parte ancora rilevante del regionalismo.

86 B. Martí Ballesté, *Autonomía económica y financiera de las Diputaciones Provinciales*, Huesca, Editorial V. Campo y Comp., [1930]; P. de Amaya, B. Martí y Ballesté *Ley municipal de la República española, año 1935 - anotada, concordada y comentada*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1935

87 Il saggio ha anche un sottotitolo all'apparenza banale: “ensayo de derecho provincial”. In realtà si tratta di una dicitura abbastanza anomala, o per meglio dire abbastanza inconsueta. Non sarebbe stato strano

Un testo dalla vocazione “didattica”, utile per cercare di definire e chiarire quel percorso di riforma costituzionale del territorio che iniziato con gli statuti, sarebbe dovuto giungere a compimento proprio quell'anno, sistematizzato nella cornice dell'*anteproyecto constitucional*.

Scopo del saggio era quello di confermare un assunto: esisteva una dimensione di autonomia della provincia, sancita dallo Statuto provinciale.

Si trattava in altri termini di chiarire e far risaltare, una volta che il regime aveva incominciato quei passi costituenti che lo avrebbero dovuto condurre ad una stabilizzazione, il ruolo centrale che l'istituto provinciale doveva assumere, le ragioni della mancata attuazione del regionalismo, le possibilità di sviluppo del *provincianismo*.

Tutto questo era però vincolato alla definizione del concetto-cardine attorno a cui si muoveva il sistema: quello dell'autonomia⁸⁸. In questo assunto sta tutto il problema interpretativo sull'organizzazione territoriale e sul suo valore costituzionale, dato che il problema definitorio nato attorno a questo termine è il centro dei molteplici fraintendimenti in cui incorse la costituente repubblicana al momento di interrogarsi su quale struttura dare al territorio del nuovo Stato. Si è già visto difatti come già a partire dalla fine del XIX secolo il termine autonomia applicato all'amministrazione si fosse trasformato in una sorta di formula risolutiva per la soluzione dei problemi a cui era andata incontro la monarchia. In realtà le diverse declinazioni del termine circolavano in tutto il continente, come una delle soluzioni universale per superare sia a livello pratico che a livello teorico le rigidità che si imputavano al sistema amministrativo di ascendenza napoleonica⁸⁹.

parlare di diritto amministrativo, ne tantomeno di diritto locale. Oppure non porre nessuna specificazione, in fondo già dallo stesso titolo la materia risultava chiara. In realtà questo sottotitolo riassume in se diversi aspetti. In primo luogo definisce l'esistenza di un diritto provinciale, di una dimensione propria della provincia che va più in là della semplice dimensione dei regolamenti e che trova il suo centro nella gestione degli interessi propri (autonomi) e finanziari della Diputación. E' dunque il simbolo della centralità che con il concludersi del percorso del Direttorio viene ad assumere la dimensione provinciale come punto centrale di una dimensione territoriale e costituzionale conservatrice sincretica di diverse scuole e lezioni. Un percorso che indubbiamente ha il suo punto di inizio nell'opera portata avanti da Calvo Sotelo con la elaborazione della riforma locale.

88 “Aquí no pareció forzado para fijar el régimen autonómico y financiero de las Diputaciones provinciales en la España de hoy, pasar por algunas concisas y breves consideraciones sobre lo que es autonomía y lo que ha sido en nuestra historia”.

89 Il dibattito era effettivamente di respiro europeo: dalle teorie elaborate sulla deconcentrazione da Haouriou al dibattito iniziato in da Santi Romano sul concetto di autonomia, sino alla ricchissima produzione in area tedesca sul tema della natura di una federazione e la centralità della Selbstverwaltung, di fatto sin a partire per lo meno dall'ultimo terzo del secolo XIX era in corso un dibattito che in ultima analisi risulta impossibile riassumere in poche righe. Per un panorama della tematica a livello europeo si veda P. Schiera (a cura di), *Le autonomie e L'Europa profili storici e comparati*, Bologna, il Mulino,

Ma proprio il successo della formula ne condannò la chiarezza: più si diffondeva anzi e più se ne perdevano le coordinate, o meglio più si identificava la “vera” autonomia in modo funzionale a quella che era la visione più generale dello stato e della nazione.

La lotta terminologica fra autonomia, autarchia, decentramento, deconcentrazione, *self-governement* si tramutò in un'arena dove le sfumature divennero le chiavi per intendere quale uso si facesse di una nozione in se non nuova, ma che sicuramente si proponeva come innovatrice, o quanto meno rinnovatrice.

Proprio per questo tutta la prima parte dell'opera è destinata a

“la fijación científica de lo que es “autonomía”; y lo que es “autonomía” no puede saberse sin acercarse – aunque sea de modo somero – a lo que es su **origen**, es decir, a la **descentralización**.”⁹⁰.

Un'esame a cui l'autore si dedica dimostrando una discreta conoscenza della letteratura dell'epoca sul tema, citando e riferendosi ad autori di diverse formazioni ed appartenenze ideologiche⁹¹.

Indubbiamente però l'autore che maggiormente da la cifra ideologica all'intera opera è Enrique Gil Robles, uno dei pochi autori di aerea cattolico-conservatrice che si fosse cimentato a tutto campo e con approfondita conoscenza sul tema del diritto costituzionale e politico, potendo dunque sfidare su questi temi le diverse correnti più aperte al progressismo⁹².

Un autore che peraltro si pose abbastanza in controtendenza all'interno dello stesso organicismo, non solo difendendo la naturalità dell'ente provinciale, ma che anzi ne aveva fatto, all'interno di una prospettiva organicista di taglio chiaramente conservatore, l'esempio di miglior ente territoriale possibile, superiore in molti aspetti sia al municipio

1993. Per l'area italo-tedesca O. Janz, P. Schiera, H. Siegrist, *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Bologna, Il Mulino, 1997. Sull'area spagnola invece di recente pubblicazione, anche se più centrato su tematiche generali di modellistica costituzionale E. González Hernández, *Breve historia del constitucionalismo común (1787-1931): exilio político y turismo constitucional*, Madrid, Centro de estudios Ramon Aceres, 2006.

90 B. Martí Ballesté, *Autonomía económica y financiera* ..., p. 3

91 Si spazia da Gestosa a Posada, da Gil Robles a Gascón i Marín. In ogni caso la prevalenza di letteratura di stampo conservatore è evidente.

92 F. A. Rojas Quintanas, “Enrique Gil Robles: la respuesta de un pensador católico a la crisis del 98” in *Hispania Sacra*, CSIC, 2001, n. 53 pp. 213-228

che alla regione⁹³.

Abbastanza logico dunque è che fosse un riferimento fondamentale per un'opera che voleva fare su la causa dell'autonomia provinciale all'interno del sistema costituzionale che il primoriverismo cercò di costruire.

Diversi brani del suo *Tratado de derecho público* sono trascritti e posti come interpretazione dei punti chiave necessari nel testo ad interpretare del concetto di autonomia. La parte del saggio di Martí e Balleste dedicata a questo aspetto prende le mosse proprio dalle considerazioni che Gil Robles fa sulla indistinguibilità che esisterebbe già *ab origine*, ma che si fa ancora più marcata nelle forme di stato contemporaneo (definite in un senso generico e non ideologico stati socialisti), fra diritto politico e diritto amministrativo. Questa mancanza di diversità di piani ha come conseguenza non però l'innalzamento dell'amministrativo al politico, quanto al contrario tutto si verrebbe a fondere in un unico piano di gestione che passa sopra quello che è il dato della rappresentanza. Tutto insomma si trasformerebbe in migliore o peggiore uso del potere dello stato e dell'applicazione dell'autonomia; una categoria quest'ultima che, anche se declinata in modi diversi, viene ad essere nel fondo una nozione molto vicina all'autarchia. A partire da ciò risulta come in realtà anche le distinzioni fra stati federali e stati decentrati risultino in ultima istanza artificiali e non più adatte alla contemporaneità. Riprendendo praticamente alla lettera quanto detto da Gil Robles, Martí infatti afferma come

Son escarceos y artificios doctrinales establecer que el Estado Nacional moderno pueda distinguir su integración por federaciones, regiones, provincias y municipios bajo el aspecto de «entes territoriales» que forman la unidad Nación y bajo el aspecto de la organización de los servicios generales y hasta a las propias «constituciones o cartas» concedidas a esas entidades territoriales⁹⁴.

Una posizione questa che permetteva non solo di fare di qualsiasi forma di stato composto una forma di stato unitario, ma che anche dava la possibilità di considerare tutte le parti dell'organismo statale ugualmente dotate di autonomia, in quanto semplice articolazione del binomio libertà-sovranià. Detto in altri termini la forma dello stato diveniva

93 E. Gil Robles, *Tratado de derecho político :según los principios de la filosofía y el derecho cristianos*, Madrid, Afrodísio Aguado, 1961-1963

94 B. Martí y Balleste, *Autonomía económica y financiera ...*, p. 6

abbastanza indifferente, a patto che se ne conservasse l'unità politica. Una logica conseguenza in realtà già desumibile sin dall'esordio sul concetto di autonomia: trovare le sue radici nel concetto di decentralizzazione vuol dire presupporre due campi ben definiti, quello dello Stato-Nazione e quello dei vari corpi intermedi chiaramente distinti. Non a caso Martí y Balleste giunge a distinguere essenzialmente due grandi divisioni possibili nel concetto di autonomia: una propriamente detta, o organica, che consiste nell'amministrare ciò che è competenza locale, l'altra l'autonomia funzionale, che è niente di diverso che la deconcentrazione di servizi⁹⁵.

Obbiettivo dunque di qualsiasi progetto volto a costruire uno Stato modernamente inteso sarebbe quello di trovare quel giusto punto di equilibrio dell'autonomia che sarebbe lasciare i campi dell'amministrazione prettamente locale senza concedere autonomia politica.

Proprio in questo la provincia rivelerebbe la sua funzione di istanza intermedia ideale per costruire un sistema di decentralizzazione organica, intesa come gestione di quegli interessi naturali che, superiori all'ambito comunale, appartengono alla sfera locale, senza che questo metta in discussione non solo l'unità della sovranità, ma che anzi concorre a rafforzarla.

In queste coordinate si inseriva la provincia nello schema della stagione primoverista, ovvero in quelle di istanza intermedia capace di cementare l'ideale Nazionale costruito dalla dittatura, disinnescando le potenzialità del regionalismo e dei nazionalismi periferici attraverso un'autonomia amministrativa politicamente depotenziata. Uno sviluppo questo che parte dallo Statuto ma che culmine nell'*Anteproyecto constitucional* del 1929, che disegna una possibile realtà costituzionale virtuale in cui si sarebbe dovuto stabilizzare ed armonizzare la struttura territoriale secondo l'eclettica congerie di fonti culturali della dittatura⁹⁶.

95 *Ibidem*, p. 9 “De todo lo expuesto podríamos resumir que fué y es el concepto de autonomía local el que interesa de modo más directo a nuestro tema **el derecho que asiste al Estado federado o confederado, a la región, a la provincia o al municipio, para ejercer, como entidades territoriales y jurídicas, el gobierno y administración sobre los intereses y habitantes del territorio que constituye su jurisdicción, pero dentro del más profundo respeto a la Soberanía del Estado Nacional a que pertenecen**”.

96 M. García Canales, *El problema constitucional de la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980; G. Álvarez Chillida, “El fracaso de un proyecto autoritario: el debate constitucional en la asamblea nacional de Primo de Rivera”, in *Revista de estudios políticos*, N° 93, 1996, pp. 359-375

Il percorso che dunque portò alla *Asamblea nacional* costituente ed alla sua progettazione di un “Estado politicamente unitario” trova le sue radici in una lenta marcia che ha inizio con i due statuti: un percorso in cui centrale fu la definizione in senso restrittivo e funzionale del concetto di autonomia, modo con cui dare forza all'autoritarismo e al superamento dei *patrones* del liberalismo tradizionale.

Uno sbocco quello della riforma costituzionale che divenne ad un certo punto inevitabile per tutti: la permanenza per un così lungo tempo poneva al regime il problema di dare una stabilizzazione ed una definizione ufficiale e coerente proprio concetto di Nazione e di Stato. Vi era dunque la concreta necessità dunque di quel momento di legittimazione indispensabile per superare una ormai insostenibile situazione di provvisorietà e dare una cornice unitaria e formale ai diversi cambiamenti di portata costituzionale che erano stati realizzati⁹⁷.

Il problema era che la corona aveva appoggiato e sospinto il primoriverismo proprio come soluzione provvisoria, senza un chiaro statuto giuridico: La convocazione di un'Assemblea che fosse stata costituente, anche se non espressione diretta e verace della volontà popolare, rischiava di compromettere sia la monarchia, sia soprattutto la dinastia regnante⁹⁸. Alla fine si raggiunse un punto di mediazione, con cui si convocava un'Assemblea consultiva, priva in sé di un reale potere, all'interno della quale si veniva a creare una sottocommissione con l'incarico di redigere un *Anteproyecto* costituzionale, su cui si sarebbe poi aperta la discussione. La scelta dei membri di questa commissione fu anch'essa un lavoro di bilanciamento fra uomini legati direttamente alla tradizione monarchica, personaggi vicini (quando non organici) al regime e membri per così dire “laici” del mondo della cultura⁹⁹.

Una situazione questa che creò momenti di intensa discussione fra i diversi componenti della commissione sui passaggi inerenti alla struttura territoriale dello stato ed alla ricezione degli Statuti nel testo costituzionale.

97 G. Alvarez Chillida, “El fracaso de un proyecto...”, p. 360

98 E. González Calleja, *La España de Primo...*, pp. 138 – 147. Qui spec. p. 141. Tutto il progetto incontrò difatti la risoluta opposizione di quasi tutto il blocco politico monarchico, che aspirava un ritorno alla costituzione canovista.

99 M. García Canales, *El problema constitucional de...*, pp. 99 – 102. I membri della commissione costituzionale erano: Baselga y Ramírez, Corteza y Prieto, Crehuet y del Amo, De la Cierva, Díez Canseco, García Oviedo, Goicoechea y Cosculluela, Maeztu Whitney, Maura (Gabriel), Pemán y Pemartín (segretario), Pradera Larrumbe, Puyuelo Morgán, Sala y Argentí, Silió y Cortes, Yanguas (presidente)

Nonostante difatti ci fossero state delle indicazioni di massima da parte dello stesso Primo de Rivera sul tema, il primo titolo del progetto, su cui lavorò essenzialmente Yanguas, fu teatro di uno scontro frontale fra i sostenitori della formula dello stato politicamente unitario, coronamento di quel sistema di autonomia centralizzatrice della dittatura e le posizioni ultra conservatrici di Pradera, che al contrario vedeva nella costituzione storica spagnola il più chiaro esempio di federazione naturale di regni con al centro come collante la Monarchia¹⁰⁰.

Una polemica che Pradera portò avanti anche nel dibattito del titolo IX, in cui di fatto si dava valore costituzionale ai precetti fondamentali contenuti nei due Statuti, rimarcando ancora più chiaramente il carattere esclusivamente amministrativo dell'autonomia locale e sfumando ulteriormente la possibilità regionale¹⁰¹. Questo aspetto venne rafforzato dalla scelta di fare definitivamente provincia sia l'unità di riparto basilare dell'amministrazione dello stato, sia come ente proprio di gestione degli interessi dei propri amministrati tramite la *Diputación*.¹⁰²

100 *Ibidem*, p. 104 y pp. 121 – 129. Primo de Rivera lasciò ben chiara la propria posizione nella sessione di apertura, in ACD, leg. 667, n. 1 del 26 de octubre 1927, p. 5: s. 26 oct. 1927, p. 5: “Repito, pues descentralización cuanto sea posible; pero nada de concentración de regiones, porque no se puede olvidar que España está compuesta, no de regiones diversas, sino de naciones. En la memoria de los habitantes de esas regiones está todavía viva su historia como nación independiente, que llegó hasta le siglo XV; es decir, que solo ace cinco siglos que existian como nación, y cinco o seis siglos no son nada en la vida de un pueblo, y han quedado de ello tales rastros, conservan con tanto gusto su bandera propia, sus atributos, su habla, que no fué extendida a la totalidad de la Nación, que si se permitiera que se comenzara a hablar de regiones, tengo la seguridad que no transcurriría medio siglo sin que se produjeron verdaderas guerras regionales”. Beninteso Pradera non voleva dare una visione dissolvete, semmai il contrario: in ACD, leg. 667, n. 1 del 21 marzo 28 si riporta “El Sr. Pradera arguyo que el Estado es soberano, y en todo lo que compete a su soberanía no puede hacer dejación de facultades. Esto no implica que haya de extender su gobierno a todas las entidades de la Nación.[...]El Estado ha de dar la ley dentro de la cual se muevan todas las instituciones infrasoberanas. Pero el municipio, la Región, como el individuo, han de tener derechos políticos. Por esto, y para que no haya equívocos, debe establecerse la soberanía indivisible e indelegable del Estado. No se puede enajenar, fraccionándola o delegándola, la soberanía política. Fomentamos pues el equívoco al decir “autonomía política”. Corresponde al estado marcar la órbita en que cada cual por si propio se gobierne.”

101 La posizione di Pradera può sembrare a momenti non chiara e ondivaga: nella sessione del 26 marzo in ACD, leg., 667, 1, p. 1 “... salvó su parecer respecto de la palabra “provincial”, porque a su juicio son las actuales provincias una división meramente legal – fueron creadas en 1833 – y no una realidad histórica”, mentre nella sessione del 30 aprile, p. 1 si oppose a qualsiasi modifica che potesse minare la struttura provinciale.

102 Il Titolo IX (artt. 86 – 92) di fatto cerca costantemente di sottolineare il carattere esclusivamente amministrativo dell'attuazione degli organi locali (art. 86: “El territorio español, para los efectos administrativos, estará dividido en provincias. Constituirán cada provincia los términos municipales que le asigne la ley. - Incumbirá al Estado organizar los servicios de la Administración Central en el territorio de provincias y municipios. También podrán establecer, para determinados servicios administrativos o de otra índole, divisiones territoriales distintas de la provincial.”) e la indisponibilità della sovranità e unità nazionale (art. 92, c. 1 y 2: “ La organización y atribuciones de Diputaciones provinciales y

Tutto questo progetto costituzionale rimase com'è noto sulla carta: nato già ripudiato da molti dei suoi padri, verrà travolto dalla fine della dittatura. Sette anni che costruirono effettivamente una certa visione dell'identità nazionale spagnola, o meglio costruirono un'idea di Spagna che avrà un importante ruolo nelle successive destre repubblicane e post-repubblicane. A questo però non corrispose però ne una reale vittoria nei confronti dei diversi nazionalismi periferici, che anzi in questa epoca rafforzarono il proprio bagaglio ideologico e culturale. Soprattutto però fallì il proposito di poter fare dell'autonomia una dimensione esclusivamente amministrativa e addomesticata. Il risultato paradossale fu anzi che proprio quella struttura che si cercò di depoliticizzare al massimo, la *Diputación*, andò assumendo sempre più progressivamente coscienza di un suo ruolo e della possibilità che aveva come ente autonomo. Prova ne siano le risoluzioni che prese l'assemblea delle *Diputaciones* di *régimen común* nel 1929 (la prima ebbe luogo nel 1925) che rivendicavano, per quanto nel solco formale di una dimensione “puramente amministrativa”, il diritto e la necessità di uno sviluppo di quella sfera dell'autonomia provinciale¹⁰³. Per quanto dunque ammantate del velo dell'amministrazione già solo l'atto rivendicativo dimostra una coscienza del proprio ruolo e del proprio peso politico nel sistema territoriale e costituzionale spagnolo.

Posizione queste che difatti sono ben messe in evidenza dal nostro Martí y Balleste, che può concludere la sua esposizione di cosa fosse e di come si dovesse sviluppare l'autonomia provinciale con queste parole:

“A las Diputaciones les está confiada gran parte de la riqueza nacional; es en nuestro país después del Estado, la entidad de más fuerza y de más importancia administrativa, política y social. Ellas tienen por tanto en sus manos la definición del porvenir de España, para la reconquista del prestigio económico que en otros tiempos nos correspondió”¹⁰⁴.

Ayuntamientos se regirán por sus respectivos estatutos. Éstos se ajustarán a las siguientes normas generales: 1. Mantenimiento de la soberanía del Estado, que no será, en sus atributos esenciales, susceptible de delegación ni transmisión. 2. Facultad del Poder Ejecutivo para suspender todo acuerdo adoptado por las corporaciones locales con extralimitación de atribuciones, o en asunto extraño a su privativa competencia, salvo siempre los recursos a que se alude en el párrafo segundo del Artículo anterior.

103 Sul tema si tornerà più avanti, valga sin da ora come riferimento sul tema:

104 B. Martí y Balleste, *Autonomía económica y financiera* ..., p. 120

Se dunque l'avvento della repubblica fu il crollo definitivo del sistema della Restaurazione, non solo questo non avvenne in un precedente vuoto del dibattito costituente, ma semmai occorre tutto il contrario: proprio i temi della dimensione locale e del suo apporto a quella nazionale erano stati i volani delle più diverse tendenze volte al rinnovamento costituzionale su cui cercò di costruire il rinnovamento della Nazione in senso conservatore. La repubblica aveva il compito di creare uno Stato in senso democratico.

III-3: La provincia e la repubblica tra cambio e continuità.

– Simboli e pragmatismo

Il 14 luglio 1931 si inaugurarono le *Cortes Constituyentes* della seconda Repubblica: dalla sua proclamazione erano passati 3 mesi esatti e la repubblica aveva bisogno più che mai di simboli e di una mitografia che la rafforzassero¹⁰⁵. L'ultimo (e unico) esperimento repubblicano non si prestava molto allo scopo, o meglio poteva essere un punto di riferimento ideale, ma per pochi e comunque non così confessabile: non arrivò ad approvare la costituzione, fu un'esperienza fallita ed una frustrazione per repubblicani, democratici e federali. Far coincidere simbolicamente l'inizio del processo costituente con

¹⁰⁵Vastissima è la letteratura specializzata sulla seconda repubblica e sul primo bienno. Come opere di inquadramento storico generale sul periodo si vedano fra le molte: R. Carr, *España – 1808-1978*, Barcelona, Ariel, 1979; S. Payne, G., *La primera democracia española :la Segunda República, 1931-1936*, Barcelona, Paidós, 1995; B. Bennassar, *La guerra di Spagna*, Torino, Einaudi, 2006; J. Gil Pecharromán, *La Segunda República española: (1931-1936)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006; Juliá Díaz, Santos, *República y Guerra en España: (1931-1939)*, Pozuelo de Alarcón (Madrid), Espasa Calpe, 2006. Specificamente sul primo bienno di grande interesse le raccolte di saggi: J. L. García Delgado (a cura di), *La II República. El primer bienio. III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporánea de España*, Madrid, siglo XXI, 1987; M. Ballarín, J. L. Ledesma., *Avenida de la República: actas del II Encuentro Historia y Compromiso: Sueños y Realidades para una República*, Zaragoza, Cortes de Aragon, 2007. Specificamente su convocazione e composizione delle Cortes: Octavio Ruiz-Manjón Cabeza, Javier Tusell, Genoveva García Queipo de Llano, *Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición*, in *Revista de derecho político*, p. I, n° 12, 1981-1982, pp. 189-236 y p. II, n° 13, 1982, pp. 137-19; Tuñón de Lara, Manuel, "El sistema de partidos en 1931-1933", in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 6, 1991, pp. 59-84; Ruiz-Manjón Cabeza, Octavio, "Las Cortes Constituyentes de la Segunda República: un escenario de las tensiones en el radicalismo español", in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 6, 1991, pp. 105-118. Classico sull'organizzazione dello stato repubblicano J. M. Canales, *La administración de la Segunda República. La Organización central del Estado*, Madrid, INAP, 1986

il momento aurorale di quel processo che 150 anni prima portò nella Francia rivoluzionaria alla nascita della Dichiarazione dei diritti era un chiaro modo per segnare una volontà di rinnovamento, di cambio. La retorica sulla fine di un lungo “Antico regime” avrebbe avuto forse nel contesto ispanico più che altrove una sua verità, non tanto per un più o meno accentuato ritardo politico, culturale, economico o sociale rispetto al continente, quanto piuttosto perché continuità e tradizione erano fondamentali punti di appoggio della funzione costituzionale della monarchia¹⁰⁶. Il problema è che lo erano anche per una parte considerevole di quelle spinte rinnovatrici, come già abbiamo visto, che più che fondare una nuova Spagna, volevano ritrovare la sua vera essenza, che emergesse nuovamente uno spirito democratico che miticamente si faceva risalire sino alle libertà medievali. E' proprio questo aspetto dunque che può far sorgere il dubbio che fosse una scelta saggia simbolicamente rifarsi alla presa della Bastiglia: che i settori del realismo e del conservatorismo più rigido non si identificassero nella mitografia repubblicana era ovvio, e che nelle prime fasi rimanessero fuori dai giochi fisiologico. Non stupisce vedere un articolo al vetriolo dell'*ABC*, che non tenne remore a definire il 14 luglio come “un acto de bandidismo” da cui “la libertad nació manchada y el equívoco creado subsiste”¹⁰⁷. Il problema è però domandarsi se quella che si volesse attuare fosse una rivoluzione anche da parte di molti settori della repubblica. Un cambiamento radicale, questo era certamente voluto da molti. Una rinascita del corpo della Nazione, un riappropriarsi da parte del popolo di quelle che erano le proprie prerogative, fuor di dubbio. Una rivoluzione, forse no. Si doveva cambiare, condannare, anche ostracizzare, ma lasciando chiaro fin dall'inizio che tutto ciò era possibile tramite un governo costituito, una rappresentanza nazionale, un procedimento codificato. Una rivoluzione francese senza il terrore giacobino si potrebbe dire, o forse, e questo emerse molto di più nei dibattiti, una nuova Cadice, ma questa volta senza una monarchia¹⁰⁸. In ogni caso un fatto era certo: si cercava legittimità. Non tanto la

106Nella stessa lettera di “rinuncia temporanea al potere” (di abdicazione tecnicamente non si può parlare) uscita sull'*ABC* il 17 aprile Afonso XIII dice: “No renuncio a ninguno de mis derechos, porque más que míos son depósito acumulado por la Historia, de cuya custodia ha de pedirme un día cuenta rigurosa”.

107 *ABC* 14 luglio 1931 p. 3. Il fatto che non stupisca non significa che non ponga il problema di quanto sin dal primo momento fosse effettivamente larga la base di appoggio alla repubblica. Lo stesso *Crisol* pose per esempio su come una parte della stampa conservatrice mettesse in dubbio la legittimità della repubblica (l'articolo è “Cuidado República!” del 16 aprile, p. 16)

108Il topico gaditano fu il punto di partenza di molti discorsi tenutisi in Cortes dalle prospettive più diverse: Alcalá Zamora aprendo le Cortes offrì (DSCC, n. 1, 14 luglio 1931, pp. 1-6) “Gratitud inmensa a aquellos constituyentes ingenuos del 12 que, en medio de toda su sencillez, sentaban el dogma de la soberanía nacional y ponían límites a la potestad de la Corona.”; Vedremo più avanti come Royo Villanova puntellò

legittimazione popolare: l'avvitamento e la completa mancanza di capacità di reazione della monarchia di fronte alla sconfitta nelle elezioni locali lasciò un vuoto che andava colmato. Ma per giungere al 14 luglio della seconda repubblica il fronte repubblicano si rese conto sin dal primo momento che doveva darsi uno statuto legale.

Il problema di essere la rappresentanza unica del popolo, detentore della sovranità, per traghettare verso quel potere costituente che avrebbe posto le basi condivise non era un puro scrupolo formale, era un problema sostanziale. Con tutte le sue debolezze e nella paralisi in cui si incontrava la Monarchia aveva continuato ad essere ancora durante la Dittatura e la *Dictablanda* il momento legittimante, la cornice costituzionalmente legale di qualsiasi governo possibile. Restituire al popolo la sovranità permetteva di porre le basi per ricostruire una Nazione attraverso un processo costituente, darle una nuova sostanza ed anche una nuova struttura¹⁰⁹. Rimaneva però il problema era nella traslazione del potere: la debolezza dello Stato come istituzione in sé, o meglio la sua mancanza di fondamento autonomo come suprema istituzione ed il forte carattere personalistico dell'intera struttura politico-amministrativa pose in essere una serie di domande su quale fosse la legittimità dell'agire del governo provvisorio.

Di qui la celerità, poche ore, con cui il governo provvisorio costituì il proprio statuto provvisorio, con cui si dichiarava come

“...al recibir sus poderes de la voluntad nacional, cumple con un imperioso deber político al afirmar ante España que la conjunción representada por este Gobierno no responde a la mera coincidencia negativa de libertad de nuestra patria [...] sino a la positiva convergencia de afirmar la necesidad de establecer como base de la organización del estado un plexo de normas de justicia necesitadas y anheladas por el

proprio la sua battaglia in difese dell'introduzione del termine Nación partendo da qui. Ma forse l'attestato più importante gli viene riconosciuto da Fernando de los Ríos che nel suo discorso del 3 settembre (DSCC, n. 32 de 3 septiembre de 1931 pp.751 y ss.). a nome del PSOE arrivò a dichiarare come “El segundo instante de creación del nuevo Estado moderno es al advenimiento del régimen constitucional, y en ese momento, en 1810-1812, España crea uno de los tipos constitucionales en que se funda toda la ordenación constitucional del mundo”. Poco dopo arrivò anche a rivendicare la creazione del termine “liberale” al costituzionalismo gaditano: “En 1812 no solo creamos un tipo constitucional, sino que, además, como había acontecido en el siglo XVI, creamos el vocablo que, va a servir para polarizar todas las reivindicaciones históricas: creamos la palabra "liberal"”.

109M.-A. Orobon, “La nación republicana entre herencia y ruptura. Una aproximación a la definición de España en el debate constitucional de 1931”, in *Historia Constitucional – Revista electronica de la Universidad de Oviedo*, n. 10, 2009. , pp. 201-215

País¹¹⁰”.

Di qui il senso della seconda norma stabilità, che se poneva sotto revisione tutti gli atti compiuti dalla dittatura, instaurava così una continuità diretta con l'ultimo parlamento legittimamente costituito ed eletto anteriormente al 1923.

Ma soprattutto c'era da rivendicare velocemente una legittima continuità dell'esistenza di un governo per una repubblica nella penisola, dal momento che alle sei e mezza del pomeriggio dello stesso 14 Macià annunciava el *Estado catalán* costituito in Repubblica, mentre poco dopo si ricostituiva la *Generalitat*¹¹¹.

C'era il patto di San Sebastián, accordo-piattaforma su cui tutte le forze repubblicane, tranne i socialisti, trovarono un piano di azione e di convergenza, ma da subito il problema fu l'interpretazione, ancora una volta, del significato dell'autonomia che si riconosceva a *Catalunya*¹¹². Un'interpretazione che venne complicata ancor di più dal problema della oralità dell'incontro, facendo così delle sfumature la parte più importante del contenuto¹¹³.

Non si scenderà in una descrizione dettagliata dei fatti, né tanto meno sul problema dello statuto catalano in se, su cui è disponibile una bibliografia specializzata a dir poco estesa¹¹⁴. Qui basterà ricordare come di fatto iniziò una sorta di rincorsa fra l'auto-legittimazione dei propri atti messa in atto in *Catalunya* e la etero-legittimazione delle azioni della *Generalitat* che il governo centrale tentava di porre in essere¹¹⁵. Chiara dunque fu la necessità di

110 El *Estatuto del gobierno provisional*, pubblicato in *Sol* del 15 aprile p. 12

111 Una raccolta delle distinte versioni della proclamazione fatta da Macià in differenti luoghi si trova in S. Julia, *La Constitución española del 1931*, Madrid, Justel, 2009, pp. 142-144

112 E' appena il caso di ricordare come il PSOE non partecipò alla riunione da cui nacque il patto, portando alla situazione di un teorico svincolamento del primo partito per preferenze da un patto di tanta rilevanza. Altra cosa è che poi nei fatti si aderisse da parte del partito al principio autonómico, specie alla luce del congresso straordinario del ... 1931. Sul tema di grande interesse una recente tesi dottorale non ancora pubblicata: D. Guerra Sesma, *Socialismo y Cuestión nacional en España (1872-1939)*, UNED, 2008. nello specifico pp. 158 – 185.

113 Sul pacto de San Sebastián, molto completo ed informato A. Hernández Lafuente, *Autonomía e Integración en la Segunda República*, Madrid, Encuentro, 1983. pp. 16-45. Il libro è peraltro uno dei pochi che si occupi in modo monografico del tema della organizzazione territoriale della Seconda Repubblica. Si tornerà a confrontarsi con questa pubblicazione nel seguente capitolo. Sul tema della “versione standard” del patto in particolare pp.42-45

114 Sul tema fondamentale M. Gerpe Landin, *L'estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Barcelona, Edicions 62, 1977, oltre ovviamente il già citato classico lavoro di J. González Casanova, Antonio, *Federalismo y autonomía: Cataluña y el Estado español (1868-1938)*, Barcelona, Crítica, 1979 (qui spec. pp. 248 – 302). Per un panorama più aggiornato l'articolo di Josep Maria Roig Rosich, *El debat sobre l'Estatut el 1932*, “Revista de Catalunya”, N°. 213, 2006, págs. 9-13

115 C. R. Aguilera de Prat, “El catalanismo político ante la II República: entre el pragmatismo y el mito”, in Beramendi González, Justo; Máiz, Ramón (coord.), *Los nacionalismos en la España de la II República*, Madrid, Siglo XXI de España, 1991; Colomines i Companys, Agustí, “La historia del catalanismo: un

regolamentare l'esistenza di fatto della *Generalitat* in un quadro accettabile nella prospettiva di una Repubblica unica, non di una Confederazione. Da qui il suo inserimento all'interno della legge sulle *Diputaciones*, dettata già il 21 aprile: non solo si trattava di dare legittimazione senza perdere sovranità, ma soprattutto di porre la *Generalitat* su di un piano paritario rispetto a qualsiasi altra *Diputación*, questo almeno sino a quando non si fosse giunti a dare vita alle *Cortes*¹¹⁶. In realtà l'interpretazione da parte del governo catalano fu molto estensiva, e difatti il successivo decreto, che regolava specificamente la *Generalitat*, del 9 maggio cercò di ribadire i confini in attesa delle *Cortes*, giungendo così alla soluzione del 15 maggio¹¹⁷. In ogni caso un fatto era chiaro, che già non si metteva in dubbio che si sarebbe giunti ad un processo statutario, almeno per la Catalogna: per quanto difatti quello catalano non fosse né l'unico movimento autonomista organizzato, fu l'unico in grado di presentare un testo coerente e condiviso sin dalle prime battute¹¹⁸.

Questo però non significa, come spesso è stato concluso, né che il processo costituente come l'intera vita della repubblica sia stata da quel momento assorbita dalla questione catalana, né tanto meno che quella fosse l'unica polarità attorno a cui si articolò il dibattito

balance historiográfico”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 23, 2001, pp. 791-810; Duarte Montserrat, Angel, “Republicanos y nacionalismo: El impacto del catalanismo en la cultura política republicana”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 10, 1993, pp. 157-180

116 “Decreto del Gobierno Provisional de la República, de 21 de abril de 1931, disponiendo que el Gobernador civil de cada provincia proceda al nombramiento de una Comisión gestora para hacerse cargo, con carácter interino, de la administración de las respectivas Diputaciones provinciales” in J. A. Santamaría Pastor, E. Orduña Rebollo, R. Martín-Artajo, *Documentos para la Historia del Regionalismo en España*, Madrid, IEAL, 1977 pp. 984-991

117 *Ibidem* pp. 333 - 342

118 Non è questa una ricerca sui movimenti autonomistici, tema su cui esiste una letteratura letteralmente sterminata. Nondimeno necessario è per lo meno accennare al complesso mondo dei movimenti di autonomia regionale che il dibattito costituente risvegliò da un artificiale torpore. Nota è la vicenda statutaria basca, che ottenne il proprio statuto solo nelle ultime fasi convulse della repubblica. Una corsa contro il tempo simile a quella del movimento *galleguista*. Indubbiamente non furono gli unici movimenti capaci di dare vita a progetti di ampio respiro, come dimostrano i casi di Andalusia, Navarra o Valencia. Finanche zone storicamente non particolarmente attive nel tema regionalista diedero vita a movimenti regionalisti, per quanto caratterizzati da una bassa carica di nazionalismo, come ad esempio quello castigliano. Per una visione d'insieme sul tema sempre preziosa la raccolta di saggi a cura di J. Beramendi González; R. Máiz, *Los nacionalismos en la España de la II República*, Madrid, Siglo XXI de España, 1991. Per dei profili più aggiornati sui tre principali nazionalismi periferici si vedano gli interventi di Pere Gabriel, José Luis de la Granja Sainz e Xosé Manoel Nuñez Seixas, rispettivamente su catalanismo, baschismo e *galleguismo*, in A. Egido León (ed.), *Memoria de la Segunda República – Mito y realidad*, Madrid, Biblioteca Nueva – CIERE, 2006, pp. 273 – 361. Sul Navarrismo Mikelarena Peña, Fernando,; García-Sanz Marcotegui, Angel, “Espanolismo, vasquismo y navarrismo foral: cambios y persistencias en la interpretación de la identidad navarra hasta 1936”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 2, 1999, pp. 83-122; Mikelarena Peña, Fernando “La apuesta republicanizadora de la 1ª gestora de la Diputación de Navarra”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 20, 2008, pp. 237-264. Sul movimento riojano Navajas Zubeldia, Carlos, “El problema regional durante la II República: el “caso riojano””, in *Berceo*, N° 138, 2000, pp. 263-292

sull'organizzazione territoriale. Che il *Fet Catalá* sia stato un fattore determinante è fuori di dubbio: pensare però che il problema di come articolare e dare sostanza a un'articolazione politica ed amministrativa che valesse per tutta la repubblica è altrettanto indubitabile. Credo che anzi si possa dire che, data la consustanzialità che l'autonomia catalana aveva proprio con la nascita della Repubblica, il problema non fosse quello di considerare se dare o no autonomia a *Catalunya*, quanto piuttosto quello di costruire un modello che unificasse un armonico sviluppo dell'autonomia con la costruzione di una amministrazione che da personalistica ed oligarchica diventasse istituzione rappresentativa¹¹⁹.

Detto in altri termini la sfida era proprio quella di non fare della *Generalitat* un regime eccezionale, quanto piuttosto una parte di una struttura che, rispondendo ad unità, riuscisse a contemperare in un quadro giuridico complessivo le diverse personalità locali iberiche, trasformando quella che era ancora per molti versi un mondo di privilegi forali in una struttura di amministrazione di uno Stato e partecipazione del popolo come cittadini¹²⁰.

Torniamo dunque a quello che sino dall'inizio di questo percorso è il filo conduttore che ci sta guidando, vale a dire la sfida di costruire un territorio ed una amministrazione come luogo di sviluppo e difesa delle libertà individuali attraverso le libertà delle corporazioni locali, portando nella cornice dello Stato di diritto l'eredità di una struttura di corpi intermedi su cui costruire un sistema istituzionale non personalistico.

Incrociamo nuovamente dunque il concetto di autonomia nell'accezione già cara a Gumersindo de Azcárate, in cui la libertà del singolo ha un senso ed una funzione nella prospettiva dell'autonomia dei distinti gruppi sociali e politici, primi fra tutti quegli spazi di sviluppo di cittadinanza che avrebbero dovuto essere i Municipi¹²¹.

D'altronde non diciamo nulla di sconosciuto applicando questo alla Repubblica: furono

119 Su questo punto interessante H. Lafuente, *Autonomía e integración...*, p. . Sull'evoluzione del problema statutario catalano, specie in relazione con la struttura amministrativa, sempre di grande interesse A. Jutglar, "Las oscilaciones de la política y la Administración en la Cataluña autónoma (1931-1939)" in *Documentación administrativa*, N° 179, 1978, págs. 5-40 e N° 181, 1979, págs. 493-536

120 B. Clavero, *El código y el fuero*, Madrid, Siglo XXI, 1982; sempre suo "Territorios forales: una página española del palinsesto europeo" in *Le Autonomie e l'Europa*, pp. 15-47. Questo apre una obbligata parentesi sul vaschismo e foralismo nella seconda repubblica, tema che come tutti quelli inerenti alle problematiche dei nazionalismi periferici ha tenuto uno sviluppo esponenziale negli ultimi anni, ma riguarda relativamente il tema centrale di questo lavoro. Per un panorama sul tema si vedano fra i molti: gli interventi di J. L. de la Granja e di J. Corcuera Atienza in Beramendi González, Justo; Máiz, Ramón (coord.), *Los nacionalismos en la España...*, pp. 101-126 e 257 – 376; Mina Apat, María Cruz, "Ideología, Fueros y Modernización: La metamorfosis del Foralismo. II: siglos XIX y XX", in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, pp. 89-106.

121 v. cap. II

delle elezioni locali ed amministrative a far franare il sistema della monarchia; e come abbiamo visto già lo stesso Ortega y Gasset lo aveva posto in evidenza come la partita si giocasse in come portare la periferia al centro.

La sfida che dunque la costituente repubblicana doveva affrontare era quella di riuscire contemporaneamente a dare fondamento e stabilità ad una repubblica, al liberalismo, alla democrazia ed a una amministrazione. Una sfida che nei decenni precedenti fu comune a diversi altri luoghi in Europa e di cui l'esempio più chiaro fu senza dubbio Weimar, impegnata anch'essa nel compito non semplice di traghettare un *Reich* in una Repubblica. E qui come lì la sfida passò proprio attraverso la ristrutturazione del territorio come spazio d'amministrazione: si avrà modo nel prossimo capitolo di vederne parallelismi ed influenze.

Qui adesso interessa delineare quelle che furono le tappe del percorso per così dire interne, senza soffermarci su tutta la ricostruzione degli avvenimenti, quanto piuttosto incentrandoci sulla dimensione della riforma complessiva del territorio che ci interessa sin da principio.

Torniamo dunque per un attimo al decreto del 21 aprile, soffermandoci non tanto su quello che riguarda le disposizioni per la *Generalitat*, di cui si è accennato poco sopra, nè tanto meno quelle per le *Vascongadas* o Navarra, quanto piuttosto sulla parte generale¹²².

Testualmente si affermava che il governo, nonostante ribadisse la sua funzione di mero traghettatore in vista della convocazione delle *Cortes*

tiene imprescindible necesidad de atender al funcionamiento de los organismos provinciales debiendo determinar para ello una fórmula de vigencia transitoria que, sin menguar la rapidez en la reunión de aquel organismo constituyente, garantice la dirección de los servicios e intereses provinciales¹²³

Per questo si incaricò i governatori di ogni provincia di nominare una “comison gestora la

¹²²Gli articoli 4 e 5 del decreto del 21 aprile riconoscevano rispettivamente alle province basche “las atribuciones que les corresponden por virtud del concierto económico y de las demás disposiciones legales que reconocen su autonomía” mentre “La Diputación foral de Navarra conservará, al par que sus peculiaridades atribuciones, también su número tradicional de siete Diputados, designándose entre las cinco merindades o distritos en la proporción que se haya establecido, respetando la Vicepresidencia de edad prescrita en la Ley paccionada de 16 de agosto de 1847”.

¹²³*Ibidem*, p. 984

cual se hará cargo de la administración de las respectivas Diputaciones provinciales con carácter interino”, assegnandole funzioni specifiche limitatamente a quei compiti di ordinaria gestione che erano previsti nell'antica legge provinciale del 1882, essendo derogata la legislazione del periodo della dittatura¹²⁴.

Trascurando i problemi, peraltro rilevanti, che presupponeva tornare alla legislazione del 1882, credo si debba porre in evidenza come l'intero decreto sia non fatto tanto a salvaguardia del mantenimento dei servizi dell'amministrazione centrale in provincia (il che sarebbe stato logico, data la situazione di eccezionalità in cui ci si incontrava), quanto piuttosto a difesa della *Diputación* come organo degli interessi locali¹²⁵. Questo, nonostante le garanzie di provvisorietà dell'intervento poste dal governo nell'introduzione al decreto (garanzie che però sono la prova stessa di quanto l'esecutivo provvisorio sapesse di entrare in un campo non di sola gestione, quanto piuttosto di scelta condizionante), di fatto non solo riconosceva nella *Diputación* uno spazio di rappresentanza autonomo degli interessi locali a livello sovra municipale, ma nei fatti lo manteneva attivo assicurandone l'esistenza, facendone dunque uno degli attori potenziali del dibattito costituente che sarebbe da lì a poco partito¹²⁶.

Già quindi prima dell'inizio di qualsiasi dibattito costituzionale ufficiale da parte governativa si creò un precedente che nei fatti autorizzò le *Diputaciones* non solo all'esistenza, ma anche a considerarsi dotate di una propria forza contrattuale.

Risulta dunque chiaro come da un lato la posizione sostenuta dal governo provvisorio non fosse solo una risposta al catalanismo, quanto piuttosto il tentativo di cercare, sin da subito, di mantenere sul piano della unità la gestione e la visione dell'amministrazione dello Stato. Una posizione che si potrebbe definire pratica, ma che non si esauriva solo sul piano dell'ordinaria gestione di una situazione straordinaria: in seno al governo difatti diversi furono i passi di portata costituente che viaggiavano sul filo dei limiti molto stretti che lo statuto provvisorio attribuiva, molti dei quali motivati dall'oggettiva urgenza di avere nel più breve tempo possibile quel testo costituzionale che avrebbe dovuto dare stabilità ad una situazione incerta, che minacciava di destabilizzarsi sempre più con il passare del tempo.

¹²⁴*Ibidem*, art. 1

¹²⁵Non a caso infatti il 16 giugno venne decretata una revisione della legislazione provinciale che permise l'uso di una parte dello statuto. Sul tema M. T. Carballeira Rivera, L. Miguez Macho, *A provincia a traves da Historia*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1997, pp.254-256.

¹²⁶Si veda più avanti nel presente capitolo

– I tecnici fanno politica: la Comisión jurídica Asesora

Già si è visto come la costituente venne vissuta come una corsa contro il tempo, un'urgenza sentita dai membri del governo e fomentata ancora di più da buona parte della stampa repubblicana¹²⁷.

Fu in questo contesto fra necessità ed idealità che il ministro di giustizia Fernando de los Ríos decretò la creazione della *Comisión jurídica asesora* in sostituzione della vecchia *Comisión general de codificación*. Nel decreto testualmente si afferma che

“Así, al proponerse España nacer la ordenación normativa de su vida política y social, de acuerde con las exigencias históricas que hoy la apremian, se ha hecho indispensable crear un nuevo organismo que pueda dividirse internamente en Subcomisiones circunstanciales para cuestiones completas o leyes especiales y tenga la asistencia constante de un Secretariado técnico.”¹²⁸

Ovviamente la necessità tecnica più concreta in quel momento era elaborare una prima bozza di testo costituzionale, un *Anteproyecto* di matrice governativa, sulla scorta di ciò che era accaduto in molte altre costituenti del dopoguerra, da sottoporre in seguito come base per la discussione in Cortes¹²⁹.

Si venne così a costituire nel seno di questa nuova commissione la sottocommissione per il progetto costituzionale, presieduta da Ángel Ossorio y Gallardo: avvocato, specialmente civilista e familista, ma con una produzione di scritti eterogenea, tipica della formazione enciclopedica dei giuristi dell'epoca, ancora molto poco inclini alla specializzazione¹³⁰. Un

¹²⁷La stampa periodica filo-repubblicana fu quella che più incalzò il lavoro delle Cortes: l'articolo forse più famoso sul tema fu l'intervento di L. Bello su *Crisol*, dal lapidario titolo “Brevedad”, uscito il 3 agosto, p. 3

¹²⁸*Gazeta de Madrid*, n. 129 del 9 maggio 1931, p. 617

¹²⁹Un chiaro parallelismo si può instaurare con la nascita della costituzione weimariana, quando Ebert, cancelliere provvisorio incaricò Hugo Preuss di redigere una prima bozza convocando una commissione di tecnici allo scopo proprio con lo scopo di superare il rischio di uno sviluppo rivoluzionario. Sul tema si tornerà più avanti. Fin da subito per una relazione sommaria dei fatti H. Schulze, *La repubblica di Weimar – La Germania dal 1918 al 1933*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp 106-110; per uno studio invece approfondito del lavoro della commissione C. Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997, pp. 42 – 80.

¹³⁰Per avere un quadro su alcuni dei giuristi che vissero come protagonisti il periodo costituzionale con riferimento a coloro che si occuparono di diritto pubblico si veda l'agile saggio di F. Sosa Wagner, *Los*

conservatore, un monarchico che si era opposto alla Dittatura e che era passato risolutamente con il fronte repubblicano¹³¹: soprattutto un giurista madrileño con una spiccata sensibilità verso il catalanismo, corroborata da un conoscenza profondo anche del nazionalismo più avanzato, specie quello di Rovira y Virgili¹³².

La commissione era composta da dodici *vocales*, tutti esperti di diritto, alcuni di diritto costituzionale comparato (uno fra tutti Posada), o di diritto internazionale. In ogni caso in generale l'orientamento ideologico era fra il conservatorismo ed il progressismo moderato. Per molti un patrimonio culturale comune, la lezione krausista. Per tutti comunque una comune formazione nel diritto, con una preminenza abbastanza forte di cattedratici “puri”¹³³.

In ogni caso non un gruppo chiuso, né tanto meno uniforme. Sicuramente una squadra dalla grande preparazione tecnica, una impostazione che ricordava molto da vicino quella del “costituzionalismo dei professori” di ispirazione germanica. Quanto poi fosse positivo

juristas en la Segunda República – Los juspublicistas, Madrid, Marcial Pons, 2009. Opera erudita facilita un discreto numero di dati personali e biografici su molti personaggi che si incontreranno nel corso dell'esposizione.

131 Sino ad anni molto recenti l'attenzione storiografica su Ossorio era stata molto limitata. Pochi lavori erano disponibili, molti dei quali con non grandi basi documentali. Un panorama che è decisamente cambiato a partire dal 2007 grazie all'uscita di diversi lavori di ricerca, raggruppabili essenzialmente in un filone di guidato dal prof. Pelaez e la pro.sa Zambrano dell'università di Malaga, inseribile nel più ampio quadro di ricostruzione biografica di diversi giuristi Iberoamericani per la compilazione de *Diccionario de los juristas...*, di cui è in corso di pubblicazione il IV volume. Un'altro, portato avanti nel seno della UAB da Arnau Vilalta culminato nel 2007 con il libro *Un catalanofilo en Madrid* più incentrato sulle tematiche della storia repubblicana. Entrambi attingono al ricco fondo presente nel Centro Documental de la Memoria histórica di Salamanca, essenzialmente su fondi PS-Madrid e PS-Barcelona, fino a quel momento praticamente non sfruttato. Per avere un quadro abbastanza completo della bibliografia sul tema si rimanda alla estesa nota che lo stesso Pelaez pone in un suo recente articolo del 2010 disponibile in eumed.net dal titolo *Juristas democristianos, conservadores y republicanos de centroizquierda en 1931 ante la Comisión Jurídica Asesora durante la Presidencia de Ángel Ossorio y Gallardo*(il link di riferimento è www.eumed.net/rev/cccss/07/mjpa.htm), in cui però curiosamente la pubblicazione di Vilalta non compare.

132 Antoni Rovira y Virgili era una delle anime più attive da decenni del catalanismo nazionalista repubblicano. Alcuni aspetti della sua opera si sono già visti nel cap. II. Per una buona raccolta di suoi testi commentati Teresa Rovira, Felip Calvet i Costa, Josep-Lluís Carod-Rovira (a cura di) , *Antoni Rovira i Virgili i la qüestió nacional - textos polítics (1913-1947)*, Barcelona, Generalitat, 1994. In ogni caso l'attenzione di Ossorio verso temi d'attualità, assumendo spesso posizioni anche piuttosto avanzate, non si limitava al caso catalano: grande interesse dimostrò anche in generale sui temi sociali, specie guardando a soluzioni di tipo corporativo, anche se distanti dall'ideologia primoriverista. A riguardo Fernández Riquelme, Sergio, “Ángel Ossorio y Gallardo ante la “Solución Corporativa” (1913-1931). El impacto histórico de la representación política del trabajo”, in *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, N°. 10, 2009, pp. 181-200

133 La subcomisión era composta da: A. Ossorio y Gallardo (presidente), A. Gonzalez Posada, J. Elola, V. Casanueva, M. Pedroso, N. Alcalá Espinosa , A. Vinuales, A. Rodriguez Pérez, A. Garcia Valdecasas, F. Romero Otazo, L. Lamana Lizarbe, A. De Luna. Il progetto fu discusso poi di fronte al plenum della Commissione, fra i quali figura lo stesso Jiménez de Asúa.

questo all'atto pratico è una questione diversa, e forse non risolvibile. Sicuramente si trattava però di un gruppo pensato per stemperare, almeno teoricamente, le passioni politiche, per cercare di dare una serie di strumenti giuridico-culturali su cui le *Cortes* avrebbero dovuto lavorare¹³⁴.

La sottocommissione iniziò i lavori il 18 maggio e li terminò il 6 giugno, consegnando i risultati al governo. Un lasso di tempo relativamente breve, ma comunque sufficiente per redigere quella che avrebbe dovuto essere una prima base tecnica su cui elaborare il progetto governativo.

Non furono comunque cinquanta giorni tranquilli, soprattutto a partire dalla seconda metà di luglio: il 19 il quotidiano il *Sol* iniziò a far trapelare indiscrezioni sul contenuto dell'*Anteproyecto*, che rivelavano un indirizzo decisamente conservatore del testo, orientato a unitarismo, bicameralismo e esclusione del voto femminile¹³⁵.

Il giornale continuò nei giorni successivi, affidandosi ad una fonte che si diceva essere interna alla commissione (per esattezza un *vocal*), a dare dettagli sul testo rimarcando il tono unitarista che avrebbe avuto il progetto, scatenando così una campagna stampa da parte di diversi giornali catalani allarmati per queste indiscrezioni¹³⁶.

134Lo stesso Posada ci tiene a sottolineare come non si trattasse di un compito costituente, quanto piuttosto di come “la Comisión se limitó a proponer al Gobierno y a las Cortes Constituyentes sugerencias y fórmulas jurídicas, utilizables —y en parte utilizadas—, en su momento, por el órgano específico de la soberanía.” (A. Posada, *La nueva constitucion española*, Madrid, Cepec, 2006. Si tratta di una recente traduzione dell'originale scritto nel 1932 in francese “La nouvelle Constitución espagnole”, prologato da Barthelemy e Mirkine)

135El *Sol*, a. XV, n. 4321 del 19 giugno 1931 p. 1. L'articolo, dal titolo “Està ya terminado el proyecto de Constitución de la republica española” dice già nel sottotitolo non solo che il progetto sta per essere trasmesso al *plenum*, ma pone ben in evidenza come “Según informe de unos de los vocales se propone una república de tipo unitario, un presidente a la manera francesa, el proyecto Canalejas para las ordenes religiosas y aplazamiento de la concisión del voto a la mujer”. Ovviamente il vocal rimane anonimo. Tutto l'articolo sembra essere una intervista a uno dei componenti della subcommissione, il quale sul tema dell'autonomia dice che la costituzione è “Realmente de tipo unitario. Claro que el estado republicano podrá ceder algunas de sus atribuciones a las comarcas cuya capacitación política sea evidente, y estas atribuciones tendrán casi siempre carácter social”. Per un approfondito esame della stampa repubblicana e del suo peso si veda A. Checa Godoy, *Prensa y partidos políticos durante la II República*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1989 (2 de. aumentata 2011)

136Ibidem, a. XV n. 4323 del 21 giugno 1931 p. 3 “El anteproyecto de Constitución”. Articolo di difesa del giornalista contro la ipotizzata non veridicità della sua fonte. Una polemica peraltro che assunse anche lo scontro fra testate. Il *Crisol* ad esempio sostenne, senza usare mezzi termini, come il *Sol* avesse di fatto montato la notizia senza avere solide basi (nel numero del 25 giugno a pag. 15 “Fantasias constitucionales”). In ogni caso il quotidiano continuò a dare indiscrezioni sul progetto. Il 1 luglio con un articolo dal titolo “Más sobre el proyecto de constitución” si occupa principalmente dell'approvazione del bicameralismo, che ha detto del giornale ha visto il convergere di due tendenze, l'una di un cattedratico già affermato, l'altra di un giovane professore di diritto politico “que sostiene puntos de vistas mas modernos y más radicales”. Se effettivamente la relazione del giornale è veritiera, nel primo risulta semplice scorgere Posada, mentre il secondo potrebbe essere Manuel Pedroso, già cattedratico a Sevilla

Non fu il *Sol* solo in questa rincorsa alle notizie, anzi. Il *Crisol*, che proprio a fine giugno aveva criticato il *Sol* per la sua attitudine a dare indiscrezioni senza avere solide basi, fece uscire una versione completa del *Anteproyecto*. Una versione provvisoria in realtà, che la sottocommissione inviò al *plenum* della commissione per la valutazione ed il voto definitivo. In questo caso ci troviamo effettivamente già con un testo completo, che in molti aspetti ricalca quello che sarà il progetto definitivo, anche se con alcune interessanti differenze. Lo stesso *Crisol* al momento di pubblicare la versione definitiva dell'*Anteproyecto* il 7 luglio condusse un confronto fra i due testi. Un confronto che sembrerebbe confermare come le indiscrezioni ricevute dal *Sol* fossero veritiere. La versione elaborata dalla sottocommissione effettivamente sfumava ancora di più i contorni della Regione di quanto non facesse il testo definitivo, specie dal punto di vista linguistico, inserendola in un contesto più simile alla struttura territoriale già pensata per il progetto primoriverista: si parlava difatti della semplice possibilità di riunirsi in una “personalidad autonoma para fines administrativos o politicos” (art. 3), unitamente alla possibilità dei municipi di darsi una *carta intermunicipal* (art.2).

In questo clima sempre più teso intervenne lo stesso Ossorio a più riprese, sia in un primo momento questionando la veridicità della fonte del *Sol* (o meglio che si trattasse effettivamente di un vocale), sia poi sottolineando come il lavoro non solo non era concluso, ma si trattava solo di basi per una futura elaborazione. Una cosa era certa: il clima attorno alla questione territoriale si fece teso già prima che si conoscesse in modo definitivo il testo della commissione¹³⁷.

In ogni caso questo dibattito giornalistico che si venne a creare risulta di fondamentale importanza per capire almeno in parte come si sviluppò il progetto nelle sue distinte fasi, dal momento che non si dispone praticamente di nessun documento riguardo lo svolgimento delle riunioni della subcommissione.

Una grave lacuna infatti per riuscire a capire quale e come si sia svolto il dibattito fra i

ma comunque sotto i 50 anni.

137A. Mori, *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República española*, vol. I, p. 131 Proprio sul *Sol* del 3 di luglio uscì una nota di Ossorio y Gallardo che ufficialmente dichiarava come non solo il testo pubblicato non fosse in nessun modo definitivo, ma come soprattutto “La Comisión se limita a aportar materiales al gobierno que no implican orientación política alguna”. Una dichiarazione resa necessaria probabilmente anche dal fatto che lo stesso Ossorio iniziò a far circolare fra persone a lui vicine la versione del testo che la sottocommissione avrebbe discusso nel *plenum*. Prova a riguardo ne è la lettera di accompagnamento datata 26 giugno 1931 a Jaime Carner en CDMH - PS MADRID, leg. 2860, caja 734 n. 287.

vocali è la mancanza di un diario delle sessioni, o meglio di qualunque documento inerente alla sottocommissione: escludendo difatti pochi fogli inerenti all'uso degli edifici del Senato, eletto luogo di riunione dei *vocales*, data la sua chiusura, l'unico documento rinvenuto che parli specificamente della sottocommissione è una lettera di epoca franchista dell'allora direttore dell'archivio della rinata *Comisión general de codificación* da cui si desume che l'archivio della sezione è andato scomparso durante la guerra civile¹³⁸.

E' disponibile il testo integrale dell'*anteproyecto*, con il discorso di presentazione ed i diversi voti particolari avanzati dai diversi membri¹³⁹. Il problema è che la visione sui lavori risulta così ipostatizzata, rendendo difficile non tanto capire la metodologia di lavoro, quanto soprattutto quali fossero le fonti concrete a cui si attinse e su quali punti vi fu la maggiore diversità di vedute o difficoltà di mediazione.

Vi sono inoltre i pochi riferimenti che Posada fa, ma si tratta di schizzi episodici e comunque successivi alla promulgazione della stessa carta¹⁴⁰.

In ogni caso la formazione dei singoli *vocales* e la numerosità o meno sui distinti temi dei voti particolari riescono già a dare un quadro perlomeno abbastanza definito delle diverse soluzioni sostenute.

Ripetutamente, sia in modo monografico che nella storiografia costituzionale, si è esaminato è il testo dell'*Anteproyecto* e il discorso introduttivo. Si potrebbe dunque dubitare della necessità di analizzarlo nuovamente: rimane però un ineliminabile punto di partenza l'esame del testo per poter approcciare un qualsiasi esame sul tema della struttura territoriale che la seconda repubblica cercò di costruire.

Partiamo dunque dal discorso di presentazione, in cui immediata è la volontà della commissione di apparire un ente tecnico, che svolge una missione precisa, senza la velleità di sostituire quel ruolo politico che rivestiranno le *Cortes*.

Un ruolo tecnico ma non per questo un progetto di teorie astratte. La commissione volle

¹³⁸Per quanto riguarda la convocatoria e l'uso degli spazi del Senato le carte si trovano in ASR, sig. HIS-1400-19. L'intero archivio è stato ne corso degli ultimi anni digitalizzato e reso direttamente consultabile on-line all'indirizzo http://www.senado.es/historia/documentos_index.html. Il documento invece riportante la distruzione dell'archivio della *Comisión jurídica asesora* si trova in AMJ – Comisión General de Codificación. E' la risposta alla lettera della moglie di un collaboratore de la Comisión riguardo ad un problema di reversibilità della pensione. Nella lettera lapidariamente il direttore afferma che l'intero archivio è andato distrutto “cuando estaba en mano del Enemigo” (sic).

¹³⁹*Anteproyecto de Constitución de la República Española que eleva al gobierno la Comisión Jurídica Asesora*, Madrid, [Sucesores de Rivadeneyra], 1931

¹⁴⁰I riferimenti si trovano sparsi in *La nueva Constitución...* ed in *Fragments de mis memorias*, Universidad de Oviedo, 1983.

che questo aspetto risultasse ben in evidenza proprio introducendo il problema dell'organizzazione territoriale, stretto fra le due polarità dello stato federale e di quello unitario:

“ [...] la Comisión ha entendido preferible -coincidiendo con opiniones muy valiosas- no teorizar sobre tema tan grave, sino apoyarse en la innegable realidad de hoy y abrir camino a la posible realidad de mañana.”¹⁴¹

Subito dopo viene chiarita quale sia questa “innegable realidad” con la celebre dichiarazione sulla personalità della provincia

“Las provincias han adquirido, en el curso de un siglo, personalidad y relieve que nadie puede desconocer; y en la mayor parte del territorio nacional nadie protesta contra esta organización ni reclama otra. Hubiera sido, pues, arbitrario trazar sobre el papel una República federal que, por lo visto, no apetece la generalidad del pueblo a quien había de serle impuesta.”¹⁴²

Un' affermazione come questa dimostra però come non possa esistere, specie in un campo come quello del diritto pubblico, una reale tecnicità che privi una scelta di valore politico. Per quanto difatti il linguaggio e la formula usata siano il più neutrali possibili, affermare il radicamento di fatto della realtà provinciale significa porsi in una linea di continuità, non rotturista, che inserisca il tassello regionale come un ulteriore aspetto dell'articolazione territoriale; significa rompere con una tradizione che identificava nella provincia la *radix malorum*. Soprattutto però, e qui forse il punto più importante, vuol dire pensare che la soluzione territoriale debba essere una soluzione complessiva in cui la regione è un tassello di un quadro unitario armonico¹⁴³.

Il risultato di questa impostazione fu dunque un testo abbastanza peculiare, che nonostante la considerazione positiva che le venne data da diversi commentaristi, Pérez Serrano davanti a tutti, non risulta esente diverse aporie¹⁴⁴. La struttura territoriale venne disegnata

¹⁴¹Anteproyecto de la... p. 8

¹⁴²Ibidem, p.8

¹⁴³Sempre nell'introduzione difatti si legge “Quisiéramos haber acertado a dar cauce a la libertad de todos sin rescindir aquellas unidades de la economía y del espíritu por las cuales España es.”

¹⁴⁴N. Pérez Serrano, *La constitución española (9 diciembre 1931) – Textos, Bases, Antecedentes*, Madrid,

in senso verticale, dall'alto verso il basso a cerchi concentrici, senza però che in questo schema fosse presente la Regione¹⁴⁵. Questa è una possibilità concessa alle Provincie, le quali possono decidere “por sus características geográficas e hisóricas” di darsi uno statuto di regione per fini amministrativi o politici¹⁴⁶.

In questo sta forse il principio più chiaro di differenza fra la autonomia di cui godono le altre entità e l'autonomia regionale: municipio e provincia sono limitate nella loro autonomia dalla legislazione positiva dello stato, mentre la Regione eserciterà le sue competenze in quei campi che lo statuto regolamenterà, fatte salvo le competenze ritenute proprie dello Stato¹⁴⁷.

L'elenco di queste competenze è abbastanza corposo, ma non incredibilmente, e soprattutto non prevedeva quel gradino intermedio, le competenze condivise, che erano la caratteristica più innovativa sul tema costituzioni del dopoguerra¹⁴⁸. Si veniva dunque a creare un piccolo paradosso: una Costituzione che ne esprime il federalismo, ne in molti aspetti lo prevede come soluzione va a darsi solo un elenco di competenze privative, come tipico delle costituzioni federali classiche del XIX secolo. Dall'altra parte però si veniva a creare un sistema non solo in cui lo Statuto, norma della Regione, aveva bisogno dell'approvazione delle *Cortes*, ma soprattutto un sistema in cui qualsiasi competenza non

Editorial Revista Derecho Privado, 1932, p. 23: “El Anteproyecto era una obra sería, correcta, congruente, de perfil no muy extremoso en radicalismos, pero absolutamente respetable y quizás más armónica de líneas, y más sistemática en su orientación que el proyecto redactado después por la Comisión Parlamentaria.”

145 “Artículo 1.- España es una República democrática. Los poderes de sus órganos emanan del pueblo. Todos los órdenes y jerarquías del Estado están subordinados al Poder civil. El Estado se halla integrado por Provincias y éstas por Municipios”

146 La costruzione della frase con questa o escludente fa presupporre che nel progetto della commissione fosse possibile dare vita sia a regioni puramente economiche ed amministrative, sia ad entità regionali con una effettiva autonomia politica, similmente a quanto era già emerso al tempo del dibattito sulla *Mancomunidad Catalana*.

147 *Anteproyecto...*, p. 23, Artículo 2.- “Los Municipios y las Provincias gozarán de autonomía dentro de los límites que las leyes señalen.”. Si noti come l'articolo 4 parli di “Estatuto de relación con el Estado” che viene poi approvato in ultimo passaggio mediante una legge (i primi tre passaggi prevedevano l'iniziativa da parte dei due terzi dei comuni interessati, l'approvazione da parte dei due terzi del censo elettorale e la ratifica delle Diputaciones interessate). Una formula questa che faceva dello statuto una carta della regione nascente, ma che traeva validità dalla legge di riconoscimento. Su questa clausola si aprì un dibattito molto forte, su cui vedi infra. Anche dal punto di vista della modellistica costituzionale in generale il modello regionale suscitò e suscita gravi contrasti in merito alla natura dello Statuto (legge dello Stato o legge propria della regione?). Su ciò si tornerà più avanti.

148 Si guardi ad esempio al testo della costituzione weimariana, art. 10 (legislazione quadro), oppure nella costituzione austriaca del 1920 art 12 (competenze condivise). Sul tema: Corcuera Atienza, Francisco Javier, “El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites”, in *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, 1997, pp. 55-79

espressamente rivendicata dallo statuto diveniva automaticamente una competenza statale¹⁴⁹. Uno schema ad alto contenuto interpretativo, dal momento che al comparire nuove competenze possibili si sarebbe presentato sempre un problema giurisdizionale.

Probabilmente il principale carattere dell'*Anteproyecto* con riguardo al problema dell'organizzazione territoriale era quello in realtà di non volere né strutturare né cambiare: si trattava di fotografare la situazione esistente aprendo a possibilità di sviluppo.

Ma qui forse era proprio il suo principale limite, in parte probabilmente figlio di quell'occasionalismo di krausiana memoria che ancora circolava, in parte costruito su un fondo organicista consistente¹⁵⁰. Sicuramente anche erede dalla convinzione di una sostanziale continuità delle istituzioni e del diritto: se difatti il principio dell'indifferenza circostanziale di fronte al dualismo monarchia/repubblica era comunque già venuto meno in molti dei membri moderati del panorama repubblicano (anche se bisogna ricordare come proprio in personaggio come Ossorio questo era solo in parte vero), nel fondo si continuava a ritenere che, indipendentemente dalla forma di governo, vi fossero principi comuni, che andavano aggiornati secondo nuove sfide e prospettive, ma che nel fondo l'obiettivo non fosse quello di costruire ex novo quanto di cambiare nella continuità.

Ovvio dunque che questo titolo, nel suo complesso come in alcuni punti specifici, sollevasse un grande numero di voti particolari. Vi fu quello di Elola, di stampo chiaramente federale, con un dettagliato elenco di materie riservate alla Federazione e di materie di possibile intervento; vi fu il voto di Alcalá Espinosa, che strutturava una sorta di regionalismo spinto, dettagliando l'elenco delle regioni della "Nación española" (unico voto complessivo al primo titolo in cui appaia il termine al di fuori dell'incipit)¹⁵¹.

Sicuramente il voto che ebbe più trascendenza fu il celebre Otazo-Pedroso-Valdecasas-de Luna. Il voto constava di un esteso prologo, con cui si marca una forte presa di distanza dalla posizione ufficiale dell'*Anteproyecto*:

La Constitución de la República debe iniciar sus Artículos con una afirmación clara y rotunda del derecho a la libertad de las regiones históricas españolas. No se trata de un

149 *Anteproyecto...*, p. 25, art. 5 "Todas las materias que no estén explícitamente conferidas en su Estatuto a la Región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado."

150 S. Martín Martín, "Adolfo Posada - Hacia un nuevo derecho político" in *Cuadernos de la cátedra Saavedra Fajardo*; Suárez Cortina, *Libertad, armonía y tolerancia – La cultura institucionista en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2011, pp. 208-209

151 *Anteproyecto...* pp. 78 – 83 e pp. 71 - 78

pleito entre regiones a resolver por un compromiso. Se trata del problema total de la estructura de España, que ha de acometerse con valentía. Sólo el olvido de que la República supone una revolución, que España esperaba anhelante para dar un salto vivo en la Historia, pudiera inducir al grave error de renunciar a la gran ocasión constituyente que se nos ofrece.¹⁵²

Uno stile molto lontano da quello ufficiale e distaccato della commissione, in cui forte si sente l'eco della lezione della “Grande comarca” orteghiana. Un prologo che segue prospettando uno Stato montato per così dire al contrario, in cui sono le Regioni ad avere il ruolo motore nella propria scelta di autonomia, a informare il territorio dello Stato¹⁵³.

Se dunque l'elemento che accomunava i tre voti alternativi al titolo primo era quello dell'eliminazione dell'istanza provinciale, dal punto di vista dell'articolazione federale il progetto ratificato dal *plenum* della commissione e l'emendamento Orozco battevano soluzioni altrettanto lontane dal federalismo “classico”, a differenza dei voti Elorza e Alcalà, che nei fatti configuravano la classica dinamica stati-federazione.

Al di là delle differenze puntuali, il problema proiettato su di un piano di cultura giuridica più generale era quello che si è prospettato poc'anzi: se il nuovo assetto territoriale che la repubblica si sarebbe dato dovesse essere concepito come il frutto di una evoluzione interna che armonizzasse i prodotti di diversi percorsi storici e sociali di fatto esistenti, in un percorso volto ad affermare una autonomia moderata; oppure appunto una “rivoluzione”, da intendersi però come un cambiamento radicale che riportava alla luce la vera Costituzione materiale della Nazione.

In ogni caso ritengo che un punto sia chiaro: la commissione fallì nel proposito di apparire lei, e dunque il suo progetto, come una sola risorsa tecnica, perlomeno agli occhi dell'opinione pubblica non addetta ai lavori. Il progetto una volta noto venne attaccato dalla stampa da parecchie direzioni: gli si rimproverò freddezza e timidezza, e questo forse avrebbe potuto deporre a favore del suo valore di strumento giuridico a disposizione della Costituente. Il problema più grande è che lo si vedeva come eccessivamente conservatore e continuista, specie sul problema territoriale.

Una critica questa che fu proprio Ossorio y Gallardo a non accettare, in particolare perché

¹⁵²*Ibidem*, p. 63

¹⁵³*Ibidem*, pp. 66-71

proveniente da quell'ambiente catalano e catalanista con cui lui aveva instaurato un dialogo effettivamente aperto, specie per un uomo appartenente ad un'area decisamente conservatrice.

A riguardo è di particolare interesse un breve testo (probabilmente un articolo per un giornale) dal Titolo “Cataluña y el anteproyecto constitucional”¹⁵⁴.

Ossorio si propone di confutare quelle che erano le tre critiche fondamentali mosse all'anteproyecto: “- No establecer una España federal. - Exigir excesivos requisitos para que una región española llegue a ser autónoma. - Reservar al Estado facultades en número tan extraordinario que equivale a negar la autonomía.”

Sul primo punto le motivazioni addotte sono abbastanza ricorrenti nel panorama conservatore: il federalismo ha dato cattiva prova di sé nel XIX secolo in Spagna perché ha preteso imporre dall'alto una struttura artificiale uniforme per tutte le realtà ispaniche, quando invece proprio un sistema che permetta ad ognuno di ritagliarsi la propria autonomia è lo schema da seguirsi¹⁵⁵. Un sistema dunque che, anche se ne si definisce federale ne rientra nei canoni del federalismo classico, corrisponde a detta di Ossorio al federalismo di un personaggio progressista e nazionalista quale Rovira y Virgili. Da qui il senso però di porre una procedura in diverse fasi per l'elaborazione dello statuto, necessaria perché vi siano sia garanzie che solidità, visto che è interesse comune che prosperi. Proprio per questo le critiche al ridotto numero di competenze sarebbero ingiuste: esse ricalcano grosso modo quelle dei diversi stati federali europei e dei progetti autonomistici tentati fra Otto e Novecento nella penisola¹⁵⁶. Si trattò di una difesa appassionata, che per molti versi sviluppa in modo più approfondito il tema territoriale del prologo all'*Anteproyecto*, reso noto ufficialmente pochi giorni dopo.

In ogni caso il testo nasceva già azzoppato e le divisioni interne al governo imposero la scelta di rinunciare ad un progetto governativo ufficiale, rimandando completamente la

¹⁵⁴CHMD, PS-Madrid leg. 734 n. 309.

¹⁵⁵“Por este sistema, respetando la libertad de todas las comarcas españolas, se marca el módulo para que cada cual busque la cantidad de autonomía que le apetezca, sin mas limitación que las atribuciones infranqueables del Estado, como ocurre en todos los regímenes federativos”

¹⁵⁶La facultades reservadas al Poder central son tantas que implican una burla de la autonomía futura. Lo niego en redondo. Esas facultades, punto más punto menos, son la mismas atribuidas al Poder federal en todos los países federales; las que constan en el proyecto de Constitución federal de 1873; las de la Asamblea del partido federal catalán del año 1883; las del proyecto de Constitución federal votado en la Asamblea Nacional de Zaragoza, en 1883 y reformado en la de Madrid de 1888; las de la Asamblea de Parlamentarios de 1917; las de autonomía de 1918 redactado por el Consejo permanente de la Mancomunidad catalana, etc, etc....

responsabilità alle *Cortes*.

– La Comisión de Constitución.

Quando Luis Jiménez de Asúa venne nominato il 29 luglio presidente della Commissione di *Cortes* per la elaborazione del progetto costituzionale era socialista da meno di 4 mesi, massone da 4 anni e repubblicano militante da almeno sette¹⁵⁷. Si oppose frontalmente a Primo de Rivera rimettendoci la cattedra e guadagnando il carcere: soprattutto però era un penalista, già all'epoca uno dei più noti, ma come ebbe a mettere in evidenza anche lui, piuttosto a digiuno di diritto costituzionale, anche se forse meno di quello che lui stesso avrebbe voluto far credere nelle opere che ha lasciato a testimonianza del lavoro della costituente¹⁵⁸. Da giovane, dopo la sua esperienza in Germania a fianco di von Listz, il grande penalista, tradusse allo spagnolo un piccolo saggio di quest'ultimo dal titolo *Lo que hará Alemania si vence: Una Confederación centro-europea*. Un'opera particolare, in cui alla difesa del punto di vista tedesco sulla guerra si univa una visione internazionalistica della sovranità in linea con l'evoluzione del pensiero organicista dell'epoca¹⁵⁹. A parte questa giovanile esperienza su questo piccolo saggio, effettivamente l'illustre penalista poco masticava di diritto costituzionale: una mancanza di specializzazione che fu un problema anche fra altri membri della commissione, dato che fra questi scarseggiavano esperti di diritto pubblico, per quanto il numero di persone esperte o versate nel diritto fosse tutt'altro che ridotto¹⁶⁰.

157Per una breve ma rigorosa biografia di Jiménez de Asúa si veda il *Diccionario Biográfico del socialismo español* disponibile on-line alla pagina della Fundación Pablo Iglesias. Poche le opere biografiche dedicate al penalista: oltre difatti dal profilo offerto da Sosa Wagner in *Los juristas de la segunda...*, pp. si veda E. Bacigalupo, *Jiménez de Asúa, un exiliado que creó escuela*, Madrid, Fundación Españoles en el Mundo, 1993.

158L. Jiménez de Asúa, *Proceso histórico de...*, pp. XI – X “Cuando en los últimos días del mes de Julio me vi abrumado con el nombramiento parlamentario de componente de la Comisión de Constitución, y sorprendido después con la pesada honra de presidirla, quise rejuvenecer mis conocimientos de Derecho público, y en angustiosas jornadas de urgencia, leí los libros más modernos sobre Derecho constitucional y hube de recordar en los tomos de Nicolás Pérez Serrano y Carlos Posada, así como en el reciente volumen de Mirkine, los textos de las viejas y nuevas Constituciones de Europa y América”

159F. von Listz, *Lo que hará Alemania si vence: Una Confederación centro-europea*, Madrid, Tipografía Fortanet, 1915. Non si dimentichi come Asúa viaggiò proprio nel 1914 a Berlino collaborando con von Listz. Torneremo su questo aspetto nel prossimo capitolo.

160Oltre al presidente Jiménez de Asúa la Comisión si compose dei seguenti membri: Ricardo Samper

In ogni caso i veri problemi non furono quelli, quanto piuttosto il riuscire a coordinare i lavori di una commissione piuttosto numerosa, (praticamente il doppio rispetto a quella della *subcomisión* della *asesora*) per riuscire a conseguire in tempi brevi, anzi brevissimi, un testo su cui la Costituente potessero lavorare. Si è spesso sottolineato come ciò si dovesse sommare l'eterogeneità ideologica fra i membri, dovuta alla scelta di dare alla commissione rappresentanza proporzionale ai gruppi parlamentari. A mio parere questo è un falso problema: si è visto come la tecnica *subcomisión* avesse prodotto un considerevole numero di voti particolari di natura non meno ideologica. Inoltre la rappresentanza diretta delle diverse forze politiche da un lato comprometteva tutti ad impegnarsi nel progetto, dall'altro permetteva di riuscire a trovare per lo meno alcune prime mediazioni fra le posizioni dei diversi gruppi, che sennò si sarebbero trovate a scontrarsi in *Cortes*¹⁶¹. Con tutto ciò la commissione consegnò il progetto il 18 agosto, permettendo che il 27 si iniziasse la discussione della totalità del progetto.

Si è aperto questo capitolo ponendosi il problema di quanto effettivamente il testo costituzionale fosse figlio della premura che l'evoluzione della vita repubblicana imponeva ai costituenti e su quanto in realtà il risultato finale fosse il frutto di una lunga elaborazione teorica e costituzionale che travalica spazialmente e temporalmente l'arco temporale di elaborazione¹⁶². E' altrettanto vero però che venti giorni furono comunque pochi se anche si fosse solo trattato di “llenar de la roja sangre democrática” questo processo¹⁶³. La commissione fece più di questo, utilizzando tutto il materiale messo a disposizione da quel percorso, in sessioni dense e fittissime, che portarono anche a lavorare di domenica presso la casa del presidente Asúa¹⁶⁴.

Per riuscire a comprendere quale fu il metodo, il dibattito ed il lavoro della commissione disponiamo di un numero maggiore di strumenti rispetto a quelli disponibili per la *Comisión jurídica*. In primo luogo vi sono le già citate opere di Asúa: l'una, il *Proceso*

Ibanez, Emiliano Iglesias Ambrosio, Clara Campoamor, Justo Villanueva, Josh Franchy Roca, Mariano Ruiz-Funez Garcia, Luis Araquistain, Trifón Gómez, Jerónimo Bugea, Enrique de Francisco, Leopoldo Alas, Fernando Valera, Juan Botella Asensi, Antonio Rodriguez Pérez, Gabriel Alomar Villalonga, Antonio Xirau Palau, Alfonso Garcia Valdecasas, Juan Castrillo Santos, Jose M. Gil Robles.

161Altro discorso era la difficoltà di trovare un punto di compromesso dovuta alla rigidità ideologica tipica di qualsiasi democrazia giovane con un sistema di partiti ancora inesperto e dunque poco propenso alla mediazione.

162V. infra

163L. Jiménez de Asúa, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Losana, 1946, p. 20

164Ibidem p. 18-19

histórico de la Constitución republicana del 1931, edita immediatamente a ridosso degli eventi, nel 1932, mentre una seconda, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, è un'opera posteriore alla caduta della repubblica, già scritta in terra argentina nel 1946. Esiste poi una terza opera, gli *Anedctotas de las Constituyentes*, anch'essi dell'esilio, ma più utile per la conoscenza di alcuni fatti puntuali che per un quadro d'insieme¹⁶⁵.

Le altre due opere di riferimento praticamente coeve ai fatti trattati sono il saggio scritto in francese da Posada *La nouvelles Constitución espagnole* e la anch'essa già citata e notissima opera di Pérez Serrano *La Constitución española*.¹⁶⁶ Entrambe del 1932 permettono l'una di avere il punto di vista dell'illustre cattedratico membro della Comisión jurídica, ma per sua stessa ammissione successiva probabilmente in ritardo sul momento costituzionale; l'altra apporta un punto di vista interno ai lavori, dal momento che l'autore, in quanto letrado di Cortes, partecipò attivamente come consulente tecnico alla fase della redazione¹⁶⁷.

Altre testimonianze si possono desumere ovviamente dai giornali dell'epoca. Fra queste la più famosa e citata è senza dubbio il già citato l'articolo di Arquistain apparso sul "Sol" l'8 dicembre del 31.

Purtroppo neanche di questa commissione si conserva un diario, nè un resoconto dettagliato. Qui però si è consultabile una parte della documentazione prodotta ed acquisita durante i suoi lavori¹⁶⁸. Un materiale non eccessivamente corposo, con tutta probabilità solo una parte di quello effettivamente utilizzato, ma che permette di ricostruire

165L. Jimenez de Asúa, *Anecdotos de las constituyentes*, Buenos Aires, Patronato hispano argentino de cultura, 1942

166N. Pérez Serrano, *La constitución española (9 diciembre 1931) – Textos, Bases, Antecedentes*, Madrid, Editorial Revista Derecho Privado, 1932.; A. Posada, *La nouvelle constitution espagnol: le régime constitutionnel en Espagne, evolution, textes, commentaires*, Paris, 1932. Non si disconosce l'esistenza del saggio di

167Una presenza confermata dallo stesso Jiménez de Asúa in *Proceso histórico...*, p. X

168La documentazione si trova in ACD riunita in un unico legajo, il 539. Un materiale, alla luce della letteratura sul tema consultata, decisamente sottovalutato se non ignorato, nonostante già nel 1983 Garcia Canales nell'articolo "La Constitución española de 1931 y su aplicación (Bibliografía comentada)" apparso sulla *Revista de estudios políticos*, mettendo in evidenza come "Con todo, el rastro de la labor de la Comisión de Constitución no es muy pródigo", evidenziasse nella nota posta a questa affermazione a pag. 221 come "El expediente del proyecto constitucional en el archivo de las Cortes podría aún arrojar luz, seguramente. Cabe pensar que pudieran aparecer legajos y documentación no suficientemente explorada.". Per un primo approccio bibliografico specificamente sulle tematiche giuridiche della seconda repubblica, per quanto datato: P. Román,; F. J. Vanaclocha., "Repertorio Bibliográfico sobre aspectos jurídico-políticos e institucionales de la segunda república española", in *Revista de derecho político*, n.12, 1981-82, pp. 399-415

dall'interno e con meno filtri il lavoro dei commissari. Riuscire difatti a scindere nei resoconti fati da Asúa, Serrano e più ancora da Araquistain il momento puramente descrittivo da quello interpretativo non è compito facile, quando non impossibile. Certo nel caso delle due opere di Asúa il contrasto fra il tono e le considerazioni su di un testo costituzionale appena redatto e la problematica rilettura che questi fa alla luce della fine dell'esperienza repubblicana permette di riuscire a cogliere le diversità interpretative che si crearono negli anni nello stesso autore, ma certamente questo non ci permette fra le diverse fonti di prendere partito in modo chiaro ritenendo l'una più autorizzata dell'altra.

Detto ciò probabilmente fra le diverse fonti “classiche” utilizzate si può affermare che quella di Araquistain è la più problematica: forse è eccessiva la centralità che attribuì alla minoranza di sua appartenenza, quella socialista, nel dettare la marcia dei lavori, come probabilmente alcune considerazioni sono eccessivamente nette, specie nei confronti dell'*Anteproyecto*¹⁶⁹.

Serrano e lo stesso Jiménez de Asúa posero in evidenza l'importanza sia del testo ufficiale della commissione, sia, e forse ancor più, per tutto il materiale teorico messo a disposizione dai voti particolari, che anzi furono per molti versi più utilizzati del progetto licenziato¹⁷⁰. Un fatto questo che risulta particolarmente evidente all'ora del dibattito sulla struttura territoriale, data l'influenza che i voti Orozco e Alcalá Espinosa ebbero nell'elaborazione del progetto della commissione di *Cortes*, mentre maggiormente in disparte venne lasciato il voto più chiaramente federalista di Elola.

Con questo non si vuole dire né che si sia trattato di un lavoro di collage, di assemblaggio di parti diverse con il solo scopo di trovare una soluzione intermedia pacificatrice. Il modello disegnato dalla commissione aveva una sua originalità non riconducibile direttamente a nessuno dei modelli disegnati nell'*anteproyecto*. Il lavoro della *Comisión jurídica* assolse dunque la funzione di “deposito di materiali” tecnico-giuridici al quale

169Con questo non si vuole porre in questione l'importanza di Araquistain come testimone dell'epoca, quanto piuttosto porre in guardia da letture che non tengano conto dell'impegno politico facilmente ravvisabile in ogni sua opera: sia come testimone della fine del primoriverismo con *El ocaso de un régimen*, Madrid, editorial España, 1930, sia come commentatore del pensiero repubblicano progressista già durante l'esilio in *El pensamiento español contemporáneo*, Buenos Aires, Losada, 1962.

170La difesa che Serrano fa dell'*anteproyecto* è evidente, ritenendolo “una obra seria, correcta, congruente, de perfil no muy extremoso en radicalismos, pero absolutamente respetable y quizás más armónica de líneas, y más sistemática en su orientación que el proyecto redactado después por la Comisión Parlamentaria.” Una posizione che rispecchi il rispetto e la vicinanza al suo maestro Posada, fra gli ispiratori del progetto.

attingere. Ed effettivamente fu quella come si è visto l'intenzione originaria con cui venne creata: fornire un supporto al progetto, non fornire il progetto¹⁷¹.

Proprio per questo non si trattò di una elaborazione facile: si trattava di un lavoro al contempo creativo ma non di inventiva, che trovasse il giusto equilibrio fra politica, dottrina, innovazione, realtà e tradizione.

Se già la *Comisión jurídica asesora* non elaborò il suo *anteproyecto* in un ambiente sereno, il lavoro della commissione parlamentare non si svolse in un clima più rilassato, anzi: governo ed opinione pubblica pressavano per stringere tempi già ridotti e la mobilitazione era forte.

Si è posto in evidenza come la stampa, con una quotidiana azione di informazione su retroscena politici ed esposizione delle distinte ideologie in campo, rendesse l'opinione pubblica particolarmente attiva ed attenta al processo costituente. Un'attenzione che si convertì in un'azione diretta da parte di molti cittadini di appello alle *Cortes* sui temi considerati più caldi. Come è facile evincere dai Diari di sessione e dalla documentazione conservata dalla commissione i due temi su cui vi fu la più diretta partecipazione di cittadini, associazioni ed istituzioni furono quello della laicità e quello territoriale¹⁷². Prima ancora della convocazione della commissione stessa venne rimesso materiale alle *Cortes* da parte di privati cittadini o associazioni con tema la nascente costituzione. Questo materiale venne poi girato tutto alla commissione, tant'è che nel fondo si trovano anche due progetti costituzionali completi: l'uno rimesso da Manuel Rodriguez Artola, membro del *Centro republicano de Buenos Aires*, ed elaborato già nell'aprile del 1931; l'altro inviato da Isidro Galván Octavio il 17 agosto 1931. Quest'ultimo è in realtà una versione decisamente provvisoria, constando solo di una prima parte divisa sommariamente in articoli¹⁷³. Il primo progetto invece è un articolato completo di 160 articoli suddivisi in XVII capitoli. In entrambi si fa riferimento al federalismo ed alla lezione organicista, oltre ad una alta

171Fu questa la posizione che lo stesso Posada sostenne in *La nueva constitución...*, pp. 94 – 95: “En el anteproyecto aprobado por la mayoría —y en los numerosos votos particulares de la minoría—, la Comisión se limitó a proponer al Gobierno y a las Cortes Constituyentes sugerencias y fórmulas jurídicas, utilizables —y en parte utilizadas—, en su momento, por el órgano específico de la soberanía.”

172F. Astarloa Villena, *Región y religión en las constituyentes de 1931*, Valencia, Universidad de Valencia, 1976

173ACD, leg. 539, c. 18

preparazione tecnica¹⁷⁴.

Non si trattava dunque di testi improvvisati, ma di seri progetti che venivano sottoposti all'attenzione del legislatore, quasi come se più che trattarsi di *Cortes* rappresentative fossero antiche Corti di giustizia, con il tradizionale diritto di appello diretto.

Ed effettivamente così furono considerate per una ampia parte dell'opinione pubblica: sul tema della laicità dello stato furono rimessi centinaia di documenti, tutti girati alla commissione. Ma anche sul tema territoriale ci fu una precoce mobilitazione, in questo caso da parte di diversi municipi. Giunsero decine e decine di carte da parte di *Ayuntamientos* sin a partire dal 20 luglio. La mobilitazione fu particolarmente forte nella provincia di Almeria, ma arrivò anche documentazione da quella di León, di Cuenca, di Badajoz. Per quanto esistesse una certa differenza fra alcuni testi quasi precompilati ed altri invece costruiti con una maggiore strutturazione ed originalità, essenzialmente tutti andavano nella medesima direzione: chiedevano l'abolizione della provincia ed il trasferimento delle competenze della *Diputación* ai municipi stessi¹⁷⁵.

Tutto ciò mentre avanzava la marcia dello statuto catalano e su molti quotidiani, praticamente giornalmente, uscivano aggiornamenti su nuovi progetti statutari o sul sentimento di diffusione o meno dell'autonomismo fra le diverse parti della penisola¹⁷⁶. Senza calcolare gli interventi e le opinioni più diverse sulla convenienza o meno del federalismo piuttosto che del regionalismo, sulle radici storiche dell'autonomia, su quale equilibrio punto di equilibrio si dovesse raggiungere fra unità ed autodeterminazione¹⁷⁷.

174ACD, leg. 539, c. 21

175ACD, leg. 539, c. 11

176Prendiamo ad esempio alcuni articoli significativi usciti su una testata come *Crisol*, attestata su posizioni filo-repubblicane: già nelle prime giornate della costituente numerosi sono gli articoli di importanti penne del periodico che sono dedicati ad un tema autonómico o del federalismo: Rovira y Virgili interviene il 15 luglio con un articolo dal titolo “Por la amplitud de la autonomía – Catalunya en España” (p.6)sottolineando come una autonomia insufficiente o parziale, come quella che prefigurava l'anteproyecto (per quanto come “se halla más cerca del estatuto extraparlamentario de la Comisión de 1919 que de cualquier otro proyecto de régimen verdaderamente autonomista o federal”) lo riconosca come avrebbe creato nuovi problemi piuttosto che risolto gli antichi. Il 16 Americo Castro con uno splendido intervento pose in evidenza la necessità di una nuova edificazione culturale che superasse la chiusura castellana verso la quella catalana. Per questo “Cataluña habrá que tener una vía tan ancha como guste y pueda” (p.7). Due giorni dopo Demofilo del Bueno andrà più in là, riconoscendo come l'autonomia di Catalogna fosse un fatto già non reversibile, da accettare, ma che proprio per questo si dovesse lavorare, senza chiudersi troppo in problemi linguistici, attorno a nozioni quali autonomia e federalismo. Per ciò “...no hay otro camino que el de conducir la voluntad de Cataluña hacia una integración española” (p.6).

177Su questo il mese di giugno fu forse uno dei più fecondi: sempre su *Crisol* uscirono una lunga serie di articoli a firma di Antonio Ghiraldo che sotto il titolo “Federalismo español” cercarono di ricostruire un lungo filo della tradizione federalista partendo dai fenici(!) per arrivare all'ottocento (numeri 2-6-9-16-20

Non ci si può dunque stupire se, a partire dalle fonti a disposizione, sembra piuttosto chiaro come la prima parte del testo definitivo, vale a dire il titolo preliminare ed il titolo primo, fossero gli ultimi due ad essere elaborati nella versioni definitive, o quanto meno su cui sino alla fine si lavorò per cercare di trovare una forma più adeguata che venisse incontro ai diversi spiriti della commissione. Sul titolo preliminare si hanno le parole dello stesso Asúa, che dice come sia stato proprio creato a progetto terminato, in fase finale di rifinitura.

“En realidad, el día 14 de ese mes estaba finalizada la discusión del articulado, y destinamos el 16 y el 17 a ordenar el Proyecto y darle redacción definitiva. Entonces nació el Título preliminar, formado por siete artículos, en que se formulaban las declaraciones generales: definición del Estado español republicano, igualdad, laicismo estatal, idioma, capitalidad, pacifismo e internacionalismo.”¹⁷⁸

Per quanto riguarda invece il titolo primo si può desumere la sua tardia e più combattuta elaborazione da alcuni indizi. Fra il 7 e l'8 agosto diversi giornali uscirono dando informazioni riguardo al titolo primo della Costituzione, riportando che, secondo quanto trapelato, “en el proyecto se denomina el estado español democrática y no se le asigna el carácter de federal, pero sí la posibilidad de federable. [...] Para la concesión del estatuto será preciso además que lo pida la mayoría de los Ayuntamientos, que lo vote el 66 por 100 de los electores”¹⁷⁹.

Indiscrezioni che provocarono una dura reazione di Asúa, che arrivò a minacciare le dimissioni se non si fosse mantenuto maggior riserbo. Notizie che peraltro sembrerebbero avvalorare il contrario di quanto detto, visto che queste furono solo le prime di una serie di fughe ed indiscrezioni. Su *Crisol* difatti il 13 agosto uscirono gli articoli dal 22 al 42,

e 23 di giugno). Sempre il 20 uscì un articolo di Alomar che era una sorta di collettanea del pensiero di diversi autonomisti e catalanisti sulla convenienza o meno di un modello federale (“La cuestión del federalismo p. 13), a cui fa eco l'articolo del 25 dal titolo “El rompecabeza de Castilla” (p. 15), raccogliendo le diverse opinioni delle provincie castellane sul problema del futuro territoriale spagnolo. Un quadro che viene ben completato dal *Sol*, che dedica diversi articoli all'elaborazione dello Statuto basco, oltre che a riportare interviste di posizioni più moderate o meno favorevoli sul tema dell'autonomia (come ad esempio quello di un intervento di Ossorio y Gallardo nel centro autonomista catalán uscito nel *Sol* del 9 di giugno p. 5, per quanto fosse più abituale incontrare i suoi articoli su *El Debate*)

178L. Jiménez de Asúa, *La Constitución de la democracia...*, p. 19

179*Crisol*, 8 agosto 1931, p. 3 “El contenido del título I de la Constitución”

mentre il 14 i successivi 30 sino al 72¹⁸⁰. Il fatto è che in questi casi uscirono gli articoli del testo, in una versione già praticamente identica a quella che poi verrà diffusa il 18 ufficialmente, mentre le indiscrezioni uscite l'8 erano generiche, ed in molti aspetti riferibili già al testo dell'*Anteproyecto*. Solo quando il 18 venne reso noto ufficialmente il testo per lo stesso Jiménez de Asúa si poté conoscere con esattezza il contenuto della prima parte¹⁸¹.

Su questo aspetto le carte conservate nel fondo del Congresso possono aiutare a fare un po' di luce.

Sicuramente già circolava una prima bozza del testo sull'organizzazione territoriale, ancora però in una redazione decisamente provvisoria. Prova ne è una prima versione di un articolo secondo, in foglio sciolto, che come contenuti sarebbe una prima redazione di quello che poi nel progetto definitivo sarebbe divenuto l'ottavo. Il testo battuto a macchina recita

“El estado español, dentro de sus actuales límites quedará integrado por Municipios obligatoriamente mancomunados por provincias directamente vinculadas al Poder Central, y por las Regiones que se constituyan en Territorios autónomos
Se entiende por Provincia la reunión de los Municipios que actualmente la integran y que se oblige a mancomunarse para hacerse representantes con arreglo a la Ley a los efectos políticos y administrativos”¹⁸²

Il testo è decisamente differente da quanto verrà alla luce in seguito, prospettando una *mancomunidad* forzosa dei Municipi non all'interno di una regione, facendo della provincia una entità non molto ben definita, e, in ultimo termine, accessoria.

Questa bozza di articolo risulta ancora più interessante in quanto sul testo, direttamente a mano, sono riportate le correzioni che portarono alla prima redazione organica della bozza all'interno del progetto, inserendo questo testo come articolo 4.

180 *Crisol*, 13 agosto 1931, p. 11 “El proyecto de Constitución”; *Crisol*, 14 agosto 1931, p. 12, “El proyecto de Constitución”.

181 Anche in questo caso Jiménez da Asúa ci tenne a specificare come fosse necessaria prudenza da parte della stampa, dato che il testo doveva affrontare ancora l'intero *iter* delle Cortes.

182 ACD, S.G. Leg. 539 s.n., Purtroppo il foglio è privo di data. Il fatto però che si parli di articolo secondo fa presupporre che questa fosse la prima redazione.

Questa prima versione del titolo primo è stata redatta sicuramente non oltre il 10 agosto, e probabilmente i giornali facevano riferimenti a indiscrezioni riguardo a questa prima redazione, per quanto non coincidessero il numero degli articoli (si parlava di 14 invece di 15) ed alcune considerazioni come quelle dello stato federabile dovessero essere più il frutto di interpretazioni fatte già riguardo l'*Anteproyecto* che fondate su una conoscenza diretta della bozza circolante¹⁸³.

Il testo in molti aspetti già è simile a quello che venne presentato il 18 agosto. Nell'art. 1 la Spagna viene definita una repubblica democratica, senza altri aggettivi. Lo stato veniva articolato nell'art. 4 in Municipi “mancomunati” in Province direttamente vincolate al potere centrale (queste vengono testualmente definite a fine articolo come “la reunión de los municipios que actualmente la forman mancomunados para construir con arreglo a la ley del órgano gestor de sus fines políticos-administrativos”). e per le regioni che si costituiranno. La regione verrà costituita a partire dalle provincie (art.6) che si daranno uno statuto come “ley básica de la organización político-administrativa de la Región”. Seguono i passi per l'approvazione dello statuto, in cui già scompare il parere delle diputaciones (art. 7), mentre viene introdotto, accanto al già presente elenco di competenze proprie dello stato (art. 9) presente nell'*anteproyecto*, l'elenco delle funzioni condivise (art. 10), fatto salvo che erano materie dello stato tutte quelle non espressamente poste nello statuto (art. 11). Viene inoltre introdotta la capacità da parte del governo centrale di dettare regolamenti generali (art. 12) oltre alla clausola di prevalenza del diritto dello Stato su quello regionale (art. 14).

In ogni caso i lavori si trovavano ancora nel pieno e questo probabilmente scatenò l'ira di Asúa: una reazione giustificata non solo dal fatto che le indiscrezioni facevano aumentare le tensioni dentro e fuori la commissione, ma soprattutto perché proprio quella parte del testo venne bersagliata all'interno dai *vocales* da molteplici voti differenziati, fatto che non permetteva dunque di ritenere in nessun modo stabile quella parte del testo.

Fra il 10 e l'11 agosto all'interno della commissione difatti vengono messi agli atti una serie di voti particolari, che per comodità schematizziamo nella seguente maniera¹⁸⁴:

183ACD, S.G. Leg 539 c. 9 Questo si evince dai voti particolari che si andrà a commentare a breve, di cui il primo risulta datato dieci agosto. Tutti questi voti si riferiscono come numerazione di articoli a questa bozza

184ACD, S.G., Leg. 539, c. 7, 9 e 14. I testi completi degli emendamenti elaborati in seno alla commissione sono riportati nell' Appendice documentale, pp.

- Minoranza Vasco-navarra (Leizaola). Fu la prima pubblicata, il 10 agosto. L'intero voto è corredato di una lunga esposizione dei motivi della sua differente posizione. Essenzialmente tutto il voto va nella direzione di modificare i requisiti di accesso allo statuto ed il riparto di competenze¹⁸⁵. Se difatti Leizaola riconosceva come vi fosse “la base, unanimemente aceptada de la estructuración del estado en regiones autónomas y municipios mancomunados en provincias que, a su vez, pueden llegar a ser regiones” il problema stava nel riconoscere il giusto equilibrio nel riparto di competenze fra stato e regioni.

– Minoranza federale (Bernardino Valle Gracia). Il voto è datato l'11 agosto. Probabilmente il voto che più si discosta dall'impianto generale, puntando direttamente sulla sovranità regionale e sulla classica impostazione federalista del patto. E' interessante però come la soluzione data non vada nella direzione del federalismo uniforme più “classico”. Nel giustificare il suo voto dice difatti come

“...hay que distinguir de modo tajante aquella regiones que han expresado ya de manera fehquiente [sic] su voluntad regional; que le han dado forma articulada; que a través de un camino democrático y un procedimiento acetable han hecho plena afirmación de su soberanía [...] de aquellos otros territorios en que ninguna de estas circunstancias concurren.

Para las primeras el odo de concurrencia a la integración del Estado debe ser el PACTO, Para las segundas, su competencia regional derivará de la propia Constitución”¹⁸⁶

Proprio per questo veniva completamente rivisto il preambolo, in cui a esercitare la propria sovranità non era España, quanto piuttosto “Las regiones representadas en esta asamblea constituyente como estados soberanos, y las provincias, también representadas, aunque no han expresado su voluntad regional”.

Si tratta di un'impostazione per molti versi eterodossa rispetto al federalismo classico di

¹⁸⁵ACD, SG, Leg. 539, c. 7

¹⁸⁶ACD, S.G. Leg. 539, c. 7

riferimento in area spagnola, che contemperava la sovranità degli stati-regione (assunto fondamentale del federalismo più ortodosso) alla oggettiva non esistenza in parte del territorio di questa spinta. Si trattava anzi di reinventare e unire quel federalismo dal basso di matrice pimargalliana con il procedimento dall'alto del modello Salmerón¹⁸⁷. Le regioni che avevano abbastanza coscienza non necessitavano di nessun riconoscimento: esistevano già ed erano sovrane. Le altre avrebbero invece potuto incamminarsi verso la propria nascita attraverso un sistema garantito dalla costituzione stessa. Questo non significa però che già “in potenza” non possedessero il prerequisito basilare della sovranità.

Un'articolazione questa che si riassume nella redazione che viene proposta per l'articolo 4

“El Estado español, dentro de sus actuales límites, que no podrán reducirse, quedará integrado por las regiones representadas en la Asamblea Constituyente como estados soberanos, y por los municipios mancomunados en provincias, directamente vinculadas al poder central, en tanto no constuyan regiones autónomas con arreglo a las normas que establece esta Constitución”¹⁸⁸

Il voto in sé non ebbe praticamente nessuna influenza all'interno della commissione, anche perché avrebbe significato stravolgere completamente l'impianto generale e porre sul tavolo una struttura federale che molti, e socialisti in primi, non vedevano come soluzione gradita e percorribile¹⁸⁹. Alcuni aspetti di questo voto verranno ripresi nel periodo di discussione del progetto in *Cortes*, convogliando alcune idee in un voto congiunto con Alomar e Xirau, suoi compagni di commissione della minoranza catalana¹⁹⁰

- Minoranza catalana (Xirau e Alomar). Il voto purtroppo non riporta la data, ma sembra logico inserirlo anch'esso fra il 10 e 11 agosto, visto che la numerazione degli articoli corrisponde a quella degli altri voti esaminati. In sé non apporta numerose modifiche,

187Sul tema si veda G. Trujillo Fernández, *Introducción al federalismo español: (ideología y fórmulas constitucionales)*, Madrid, 1967

188ACD S.G. Leg. 539, c. 7

189Per un quadro generale delle posture sull'autonomia dei distinti partiti politici si veda A. H. Lafuente, *Autonomía y ...*, pp. 164-161 e J. L. Granja,, “Autonomías regionales y fuerzas políticas en las Cortes constituyentes del 1931”, en *Sistema - Revista de ciencias sociales*, N° 40, 1981 , pags. 79-100 . Specificamente sul partito socialista D. Guerra Sesma, *Socialismo y cuestión nacional en España (1873 – 1939)*, Tesi di dottorato inedita, Madrid, UNED, 2008.

190DSCC, Apendice XIV, n. 25

salvo in un punto assolutamente fondamentale. Viene difatti introdotto il principio dell'approvazione automatica dello statuto da parte del Parlamento quando abbia compiuto con successo i precedenti passaggi. Le *Cortes* avrebbero dunque dovuto limitarsi solo a riconoscere legalmente e far norma propria quella che a tutti gli effetti era una carta di autodeterminazione.¹⁹¹

– Castrillo Santos (dal partito progressista): Anche il suo emendamento venne consegnato l'11 agosto. La sua posizione ha un'evoluzione considerevole: iniziando con alcuni fogli sfusi inerenti ad alcuni aspetti terminò già in fase di discussione del progetto in *Cortes* in un completo progetto di costituzione presentato come voto particolare nella sessione del 25 agosto¹⁹².

Il voto è particolarmente interessante perché cercò di strutturare chiaramente e dare un ruolo alla provincia, che risultava troppo sfumata nel primo articolato della commissione, ed in particolar modo alla *Diputación* come ente rappresentativo. L' art. 4 primo paragrafo venne dunque elaborato come segue

“El estado quedará integrado por municipios, Provincias y por las Regiones que se constituyen en régimen de autonomía”

L'elaborazione data da Castrillo rappresenta una sorta di strada mediana fra ciò che era stato disegnato nell'*Anteproyecto* (che di fatto poneva la regione al di fuori della struttura base dello Stato) e la posizione assunta dalla commissione parlamentaria, che lasciava la provincia in un limbo di indefinitezza.

Proprio per questo veniva inoltre prevista l'aggiunta di un altro articolo per regolare il regime locale della provincia

“En cada provincia habrá una Diputación compuesta de Diputados elegidos por sufragio popular directo y representantes de los Ayuntamientos. La determinación de sus atribuciones se regulará por la ley conforme a las mismas bases que determina el artículo 5”.

¹⁹¹ACD, Serie General, leg. 539, cc. 7 e 14

¹⁹²DSCC, Apendice X, n. 26

Veniva reintrodotta inoltre, partendo dalla base dell'*anteproyecto*, la necessità del voto da parte delle diputaciones per l'approvazione dello statuto.

- Voto Valera (radical socialista). Anch'esso senza data, mira essenzialmente a rafforzare i meccanismi contro federazione e fusione di regioni¹⁹³

- Voto Botella (radical socialista): anch'esso senza data, ma vale lo stesso ragionamento fatto in precedenza per il voto della minoranza catalana. Propone essenzialmente due emendamenti. Uno, consiste nell'introduzione di un nuovo articolo in cui si riconoscano le corporazioni per fini economici costituite fra municipi, ma non viene preso in considerazione.¹⁹⁴ L'altro, invece, si occupa di modificare il paragrafo dell'articolo 4 inerente alla provincia superando il carattere di mera "reunion de municipios" che gli dava la prima elaborazione, riconoscendo invece un suo ruolo, fermo restando il suo fondamento nella mancomunidad municipale.

L'emendamento venne fatto proprio dalla commissione, che anzi in ultima lettura fece di questo paragrafo la prima parte dell'articolo dedicato all'istituto provinciale (il 10)¹⁹⁵.

Senza dunque acquisire né il ruolo di regione *in nuce* che il voto di Valle Gracia gli assegnava, né essere uno dei livelli dell'amministrazione in un modo un po' ambiguamente indistinto come nel voto Castrillo, si pose la provincia in un punto medio di equilibrio, facendone sì un organo vincolato all'amministrazione centrale, ma dotato di una propria autonomia, e soprattutto di una propria dimensione costituzionale.

Il 18 venne dunque presentato il progetto alle *Cortes* in versione definitiva. Le differenze fra la prima bozza anteriore al 10 agosto e la sua ultima versione del 18 furono molte, sia formalmente sia contenutisticamente: gli articoli passarono da 15 a 20, venendo però introdotto il titolo preliminare, cappello introduttivo arricchito di alcuni caratteri decisamente innovatori, quali la rinuncia alla guerra come strumento della politica nazionale e l'accettazione delle norme del diritto internazionale come parte del diritto

193ACD, Serie General, leg. 539, cc. 7 e 14

194ACD, Serie General, leg. 539, cc. 7 e 14

195ACD, Serie General, leg. 539, cc. 3 e 6

interno della repubblica. Com'è noto inoltre viene esplicitamente rivendicata la laicità dello Stato e la eguaglianza davanti alla legge. Senza dimenticare come già in sé proprio l'introduzione di un titolo preliminare fosse un'innovazione a livello di diritto comparato, come pose di vista lo stesso Serrano¹⁹⁶.

Sul tema territoriale e dell'amministrazione locale essenzialmente venne introdotto il consiglio aperto per i piccoli comuni mentre le novità principali, come detto riguardano proprio l'istituto provinciale, che guadagna in fisionomia e legittimazione. Per il resto vengono confermati sia la struttura territoriale pensata come un dipolo municipio – Regione con la provincia inserita nel mezzo come ambivalente struttura di raccordo, sia il procedimento in tre scaglioni per l'approvazione dello statuto ed il doppio catalogo di competenze dello stato e di competenze condivisibili¹⁹⁷.

Con questo si chiudeva la prima parte del lavoro della Commissione costituzionale, ma non sicuramente i suoi compiti: il progetto passava adesso da quelle Cortes in ottavo che era la commissione alla discussione alla Camera. Il lavoro per i commissari non terminava però sicuramente lì, anche se inevitabilmente cambiava di natura. Nel solo lasso di tempo fra la presentazione del progetto e l'inizio della discussione vennero presentati decine di emendamenti e voti di modifica, dei quali sette riguardanti i titoli preliminare e primo. Con un particolare: di quei sette voti sei erano avanzati dagli stessi membri della commissione, in molti casi riproponendo posizioni già proposte ma scartate all'ora di elaborare il testo finale.

Alle poche ore dalla consegna del progetto la doppia inevitabile natura dei commissari come appartenenti ad un organo collettivo ma contemporaneamente rappresentanti di un indirizzo politico creava delle crepe che porranno una doppia serie problemi all'ora della difesa in aula del progetto. Per un verso i commissari dovranno spesso rigettare posizioni che già in sede di discussione erano state appartate. Secondariamente, ma forse più importante, venne ad essere oggettivamente difficile capire in alcune occasioni quando un

196N. Pérez Serrano, *La constitución española (9 diciembre..., p. 52*: “Representa una novedad en varios aspectos. No existía, desde luego, este título en el Anteproyecto, ni tampoco en la primitiva redacción del proyecto parlamentario: se formuló en la última revisión que la Comisión llevó a cabo antes de presentar el texto a la Mesa de las Cortes. Es también una novedad porque no suele existir cosa semejante en las Constituciones típicas, y más bien parece recordarlo que con el mismo nombre de “título preliminar” figura muchas veces al frente de los Códigos civiles. En cambio, sí aparecía en el proyecto federal de 1873”.

197Il progetto definitivo è presente in DSSC, Appendice IV n. 22.

commissario parlasse per se e quando a nome della commissione tutta¹⁹⁸.

L'unico voto non presentato per un commissario fu quello che aveva come primo firmatario Royo Villanova, ma che annoverava fra i suoi co-firmatari personaggi illustri del mondo conservatore quali Angel Ossorio, Miguel de Unamuno, Miguel Villanueva y Gomez, Melquiades Alvarez y Gonzalez, José Sanchez Guerra, Pio Diaz. Il voto fu solo il primo di una lunga serie di interventi sul problema del mancato utilizzo da parte della commissione del termine Nazione nel definire la Spagna nell'esercizio della sua sovranità¹⁹⁹. Il criterio era chiaro: la commissione cercava di evitare il più possibile di entrare nell'insidioso territorio dei nazionalismi contrapposti, nè tanto meno di porsi sul terreno della dialettica *Patria grande-patria pequeña*, cercando di elaborare una nozione di sovranità che avesse il suo fondamento più nel popolo organizzato in Stato piuttosto che nella Nazione. Una prospettiva ovviamente inaccettabile per il fronte conservatore, anche per coloro aperti ad accettare l'esistenza del *Fet catalá*. In fondo una prospettiva inaccettabile per tutti. La necessità di attribuire chiaramente un nome al sovrano ed un aggettivo allo Stato non erano semplici pruriti nominalistici, quanto piuttosto la necessità di creare quelle coordinate su cui fondare qualcosa non potendo ricorrere in modo diretto alla tradizione: l'instaurazione della repubblica e la difficile utilizzabilità del concetto di Nazione tagliavano questa strada.

Inoltre a ciò si sommava il problema di chi fosse in ultima istanza il vero ed ultimo depositario della sovranità in uno stato di diritto in generale, ed in uno stato democratico in particolare. Un rompicapo giuridico-politico con cui si misuravano da decenni costituzionalisti e ideologie di mezza Europa e con cui la repubblica si trovò obbligata a confrontarsi dovendo elaborare una costituzione che, se da un lato poteva usufruire di uno dei momenti di massimo fervore ideologico sul tema, dall'altra arrivava proprio nel momento in cui il paradigma costituzionale in generale e rappresentativo in particolare

¹⁹⁸ Si vedano poco più avanti le considerazioni su questo tema

¹⁹⁹ Il voto è riportato nell'appendice XII al Diario 26. Merita riportarne i due passaggi fondamentali: "Desde que se inició en nuestra patria el periodo constitucional, las frases mismas con que se encabeza el preámbulo de las Constituciones dan ya idea del verdadero concepto del Código político que se sanciona, como emanado directamente de la soberanía de la Nación. Así, decía el preámbulo de la Constitución de 1812 : "Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española..." [...] Siguiendo estos gloriosos precedentes, la Comisión jurídica asesora que redactó el anteproyecto que ha servido de base al dictamen hoy sometido a la deliberación de las Cortes Constituyentes, decía en el preámbulo: "La Nación española, en uso de su soberanía y representada por sus Cortes Constituyentes . . ." Y no alcanzándonos las razones por las cuales se ha cambiado ese encabezamiento y se ha sustituido con la voz "España" las palabras "la Nación española",

mostrava già chiari segni di crisi. Problemi dottrinali e respiro europeo della carta saranno oggetto del prossimo capitolo. Qui dobbiamo ancora soffermarci sul suo percorso di elaborazione: il lavoro da fare era ancora parecchio.

– Uno scontro di mondi: la discussione generale del progetto

Quando il progetto fu terminato e consegnato, le *Cortes* avevano poco più di un mese di vita. Il risultato delle urne aveva consegnato una camera abbastanza eterogenea, con un partito di maggioranza relativa, il PSOE, con circa un quarto dei seggi. Grande affermazione avevano avuto i partiti repubblicani, che formavano insieme ai socialisti una ampia maggioranza di taglio progressista²⁰⁰. Le destre (un termine vago, il fronte conservatore era già particolarmente sfumato) uscivano ovviamente molto ridimensionate, ma non ridotte al lumicino²⁰¹. Comunque sicuramente sotto-rappresentate rispetto a quello che era il paese reale. Vi erano poi ovviamente i partiti dei vari movimenti periferici, non sempre solidali, ed i federali che giocavano partita a se. Nel mezzo essenzialmente i radicali²⁰².

Sulla carta perlomeno i partiti di chiara fede repubblicana erano in grande maggioranza. Se poi a questi si sommarono coloro che avevano appoggiato la repubblica in funzione antidittatoriale i numeri aumentavano ancora. Dunque le possibilità di dare una costituzione perlomeno condivisa in alcuni punti fondamentali sembravano esserci.

200M. D. Gómez Molleda, “La inteligencia de izquierda en las constituyentes republicanas y su intento de transacción ideológica”, in *Studia histórica. Historia contemporánea*, N° 1, 1983, pp. 7-29. A sinistra dello schieramento, oltre difatti al PSOE e a *Esquerra* trovava la sua naturale occupazione *Acción republicana*, il partito di Azaña, il quale ebbe personalmente una importanza fondamentale nell'affermazione dello Statuto catalano (su cui di grande interesse la piuttosto recente raccolta di suoi scritti di interventi sul tema *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Madrid, Tecnos, 2005), ma meno nel dibattito costituente sulla forma di Stato. Su Azaña e l'autonomia si veda J. C. Sanchez Illán, “Ortega y Azaña frente a la España de las autonomías: de la ley de mancomunidades al estatuto de Cataluña, 1914-1931”, in *Cuadernos Republicanos*, Madrid, CIERE; Peña González, José, “Manuel Azaña: “el único estadista””, in *Revista de derecho político*, N° 68, 2007, pp. 29-76.

201F. Luis Martín de, “Aproximación al liberalismo monárquico en la Segunda República Española”, in *Studia histórica. Historia contemporánea*, N° 8, 1990, pp. 121-143

202Sulle elezioni a Cortes e gli schieramenti politici presenti M. Ramírez, *El sistema de partidos al instaurarse la República*, in “La segunda república española – el primer bienio” Madrid, Siglo XXI, 1986; M. Tuñón de Lara, “El sistema de partidos en 1931-1933”, in *Historia Contemporánea*, 6, 1991, pp. 59-84.; per una visione della dialettica all'interno delle Cortes O. R. Manjón-Cabeza, “Las Cortes Constituyentes de la Segunda República. Un escenario de las tensiones en el radicalismo español”, in *Historia Contemporánea*, 6, 1991, pp. 105-117

Una posizione che il presidente del governo provvisorio Alcalá Zamora volle fosse ben chiara e definita sin dal suo discorso di apertura: si trattò in molti aspetti un piccolo compendio di retorica dell'epoca (in realtà molti dei deputati non ne furono particolarmente parchi nell'uso), ma proprio per questo particolarmente interessante. Abbiamo detto come la repubblica necessitasse di miti e legittimità, e questo fu il centro del discorso del Presidente quando rivendicava fra i meriti del governo quello di aver dato alle *Cortes* “la Republica intacta y la soberania plena²⁰³”. Una repubblica che nasceva come lotta contro una dittatura ed una monarchia ormai agonizzante, e con una sovranità che non aveva nessuna ipoteca straniera, economica, militare o oligarchica, che faceva dunque delle *Cortes*

escultores de pueblos como Costa los definía, y la escultura del pueblo español, que esculpirle es labrarle una Constitución, tiene que buscar sus derroteros, perdido el sentido de la continuidad histórica, extinguida con esas dos figuras que el Gobierno provisional no ha confundido con los últimos titulares de una realeza a extinguir²⁰⁴.

Gli “últimos titulares” rappresentavano però di fatto gli ultimi 400 anni di storia ispana: gli Asburgo ed i Borbone furono infatti i responsabili di quell'allontanamento da un momento di unità virtuosa, quello di Fernando e Isabella. Un momento talmente forte e decisivo, quasi plastico, da avere la forza di mantenere insieme España nonostante “la soberbia de los Hapsburgos (sic) [...] y luego la centralización y la egolatria, que aporta el nieto de Luis XIV”, vere cause queste di come le regioni, adesso come nella guerra di Indipendenza “afirman su voluntad de permanecer juntas porque quieren su autonomia indestructible”²⁰⁵. A leggere questo si direbbe che non si sia fatto quasi un passo avanti rispetto alla storiografia liberale costruita da Lafuente²⁰⁶. La mitografia di un repubblicano conservatore come Alcalá Zamora si muoveva in un panorama storiografico che poneva nei Re cattolici l'ultimo momento di grandezza e libertà ispanica, posto in progressiva rovina da monarchia “straniere” e che ha riscoperto la propria grandezza in pochi momenti episodici del XIX

203DSCC, n. 1 14 luglio p. 4

204DSCC, n. 1 14 luglio p. 5

205 M. Durán Pastor, “Don Niceto Alcalá-Zamora y las autonomías”, in *Primeras Jornadas Niceto Alcalá-Zamora y su época*, Priego de Córdoba, Patronato Niceto Alcalá-Zamora y Torres. 1996, pp. 116-135

206R. García Cárcel, (coord.), *La construcción de las historias de España*, Madrid, Fundación Carolina - Marcial Pons Historia, 2004 pp. 196-209

secolo: Cadice, il 69, la prima repubblica²⁰⁷. Una mitografia oggettivamente debole, anche solo limitandola al periodo costituzionale ottocentesco. Eppure si trattava di una mitografia consolidata, o meglio dell'unica possibile per cercare di creare un'immagine di un'ideologia liberale spagnola che cercando di lottare per la sua affermazione, arriva ad incontrarsi prima con il pensiero democratico e, proprio nella repubblica, a fondersi con le nuove istanze della socialdemocrazia.

In ogni caso il senso del discorso appare chiaro: i costituenti avevano rotto il filo di una continuità storica, hanno la pienezza del potere di costruire una nuova Costituzione, ma non di inventarsi una nuova Spagna.

Ci incrociamo dunque ancora una volta con quello che è uno dei problemi-cardine che ci accompagna sin dall'inizio di questa esposizione: in cosa consista “España”. Se sia una Nazione (e se si quale Nazione), un'idea politica, un'idealità oppure solo un'invenzione storica. L'idea di poter costruire un vestito costituzionale per una realtà esistente nei fatti, ma privata della propria legalità costituzionale, poteva funzionare solo se si fosse condiviso un'ideale comunemente accettato di Nazione, ma questa come abbiamo già visto non era una realtà condivisa: difficilmente si sarebbe potuto trovare un punto medio fra i sostenitori di una secolare esistenza della Nazione ispanica come un unico corpo, si plurale, ma di spirito unitario di fronte ai sostenitori dell'esistenza di diverse Nazioni unite da un vincolo che solo una federazione avrebbe veramente unificato e portato alla luce.

La strada che altri cercarono di percorrere fu dunque quella di marginalizzare in parte questo problema, o meglio di affrontarlo non dalla prospettiva di come dare una Costituzione alla Nazione, quanto piuttosto di come porre le basi di un rinnovamento dello Stato con la possibilità offerta dal momento costituente.

Questo probabilmente fu il senso dell'incipit con cui Jiménez de Asúa iniziò il suo discorso di presentazione, quando affermava di non voler mettersi sul piano dell'oratoria, quanto dell'azione concreta²⁰⁸. Un modo per segnare la distanza da quella che era stata

207 *Ibidem*, pp. 307-319; M. Suárez Cortina, “El liberalismo democrático en España: de la Restauración a la República” in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 17, 2007, pp. 121-150

208 DSCC, n. 28 del 27 de agosto 1931, pp. 642-643: “Senores Diputados, todavía siguen las trompetas de la Fama exaltando los discursos pronunciados en el debate de la Constitución de 1869. Aquellas oraciones magistrales dieron a los hombres que las pronunciaron notoriedad en vida y gloria tras la muerte; pero las frases las lleva el viento, y aquella Constitución fué descuajada como el verbo con el cual fue compuesta. No quisiera hoy inaugurar el torneo oratorio con motivo de la Constitución republicana, y si las empresas desde su origen se encauzan o extravían, yo quisiera, en nombre de la Comisión, afirmar que esta faena es más de hacer que de hablar.”

l'impostazione data in apertura da Alcala Zamora. In parte forse anche la coscienza di quello che rischiava di divenire, e fu così, il dibattito sulle grandi questioni che la nuova carta poneva: un grande torneo di dialettica. Beninteso non un torneo inutile, né tanto meno futile, visto l'alto profilo intellettuale di molti dei più influenti membri delle Cortes repubblicane, contesto i cui buona parte di quelle élite progressiste a lungo escluse poterono cercare di mettere a frutto il proprio bagaglio culturale al servizio della Repubblica²⁰⁹. Detto ciò c'era l'oggettivo rischio che il tutto si trasformasse in una competizione in cui, più che mediare posizioni, si volesse cercare di imporre ciascuno quella propria visione del mondo che, essendo giusta ed esclusiva, non riusciva a trovare nelle posizioni altrui punti di contatto.

Il problema è che su alcuni aspetti lo scontro non poteva che essere frontale, in parte per la profondità delle radici di alcuni nodi secolarmente irrisolti, in parte perché la politica spagnola si era sviluppata nel corso di decenni e decenni all'ombra di una sostanziale irresponsabilità parlamentare: anche solo focalizzandoci nel periodo della Restaurazione il turno nei fatti rendeva lo scontro parlamentare una dimensione secondaria, ma terreno ideale per confronti ideologici a cui non occorre una mediazione, dato che questa avveniva attraverso altri meccanismi attuati dai parlamentari ma in logiche extraparlamentari. Inoltre tutti quei partiti che non rientravano nel sistema, essendo esclusi dal potere, avevano la possibilità di sviluppare ideologie decisamente rotturiste, ma per questo non propense alla mediazione²¹⁰.

Era dunque ovvio che con una cultura istituzionale e politica propensa più al confronto ideologico che all'attuazione pratica il dibattito sul problema territoriale si svolgesse su posizioni difficilmente riducibili fra loro.

Una tendenza che fu evidente sin dall'inizio, quando iniziarono i discorsi sulla totalità del progetto di costituzione. Fu anzi questo il momento in cui questa tendenza “più alla

209P. Aubert, “Los intelectuales en el poder (1931-1933): del constitucionalismo a la Constitución”, in *La segunda república española, el primer bienio : III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporanea de España*, Madrid, Siglo XXI, 1987, pp. 169-232, “Los intelectuales y la Segunda República”, in *Ayer*, N° 40, 2000, pp. 105-136.

210Una situazione questa che patirono molte delle giovani democrazie europee del primo dopoguerra, ma che visse in particolare Weimar. Figlia di un sistema politico, quello imperiale in cui il parlamento aveva un valore relativo, anche la giovane repubblica tedesca patì questa inesperienza dei partiti, che si trasformò in uno dei mali cronici della repubblica. Sul tema S. Gomez Carbonero, “Dos procesos paralelos hacia el final trágico de la democracia: las culturas políticas de Weimar y de la Segunda República Española”, in *Investigaciones Historicas*, Uni. Valladolid, 2001, n 21, pp. 281 – 299

metafisica che alla fisica” emerse con caratteri più chiari.

Non fu comunque solo una preoccupazione di Asúa quella di cercare di porsi sul piano dell'azione pratica e della discussione dei problemi in tempi brevi. Prova ne sia il ferreo regolamento che si dettero le *Cortes*, prevedendo un numero contingentato di interventi a favore e contro il progetto in generale ed i titoli specifici, uno stretto calendario per la discussione degli emendamenti ed una disciplina d'aula abbastanza rigida²¹¹. Anche in questo modo gli interventi fiume non mancarono e spesso il presidente Besteiro dovette intervenire a porre limiti all'esuberanza oratoria dei ponenti²¹².

La discussione prese il via 27 agosto con il discorso di presentazione di Jiménez de Asúa in veste di presidente della commissione costituzionale. Gli interventi sulla totalità del progetto terminarono il 9, dando corso sin dal giorno successivo alla discussione sul titolo preliminare e sul titolo primo.

L'interesse suscitato nell'opinione pubblica fu grande, sia per i temi toccati, sia per il calibro intellettuale e la capacità oratoria di molti ponenti. Non a caso i giornali riportarono spesso interi discorsi in versione integrale, ed anzi in generale tutti i principali quotidiani si trasformarono in una versione da passeggio più o meno completa dei Diari di sessione²¹³.

Già dunque dagli stessi contemporanei il dibattito ed i diari di sessione furono letti, esaminati e commentati, divenendo la fonte classica e basilare su cui appoggiarsi per capire le dinamiche interne alla *Cortes* e le distinte posizioni ideologiche attraverso le parole dei rappresentanti dei diversi schieramenti.

Un'attenzione giustificata, ma che ci permette in parte di sorvolare sull'esame sistematico delle sessioni e dei discorsi, già variamente ed accuratamente posti sotto esame in varie opere sia di ricostruzione generale sia di esame di aspetti specifici della costituzione²¹⁴.

211 Il regolamento provvisorio delle *Cortes*, approvato il 18 luglio 1931 (DSSC n. 3), per la discussione del progetto prevedeva tre turni a favore tre contro. Inoltre i rappresentanti dei diversi partiti potevano far interventi. Il medesimo schema si riprodusse per la discussione dei titoli, portando però i turni a due. L'alto numero di emendamenti e le lunghe discussioni non ridussero però in proporzione particolarmente i tempi

212 Diversi furono gli interventi del Presidente delle *Cortes* a limitare l'esuberanza oratoria di alcuni membri, molti dei quali avvennero nelle concitate fasi di settembre

213 Un caso a parte rappresentò il quotidiano conservatore *La Epoca*, in cui si riportò sempre in maniera sistematica anche la sintesi del consiglio dei Ministri: una fonte preziosa, data la non disponibilità, a differenza che per le epoche anteriori, degli atti del consiglio per l'intera stagione repubblicana.

214 Già nel 1932 uscì la prima raccolta commentata e sistematica dei Diari di sessione: mi riferisco all'opera di A. Mori, *Crónica de las Cortes Constituyentes*, Madrid, Aguilar, 1932-1933 (l'opera si articola in tredici volumi, sul tema trattato sono di interesse il vol. I v.1. *Antecedentes. El debate político. La totalidad del Proyecto Constitucional* ed il vol 2 *La autonomía ; el voto de la mujer ; la propiedad*. La

Quello che è ineludibile è cercare di cogliere quale fossero le principali coordinate attorno a cui si svolsero i diversi interventi, dal momento che a partire da queste prolusioni iniziali si crearono le coordinate su cui si mossero in seguito diversi emendamenti specifici dei primi due titoli. Questione religiosa e questione territoriale furono senza dubbio il centro del dibattito. Riguardo a quest'ultima due furono essenzialmente i punti cardine attorno a cui ruotarono i discorsi iniziali: definire la forma del nuovo Stato ed interrogarsi su quale struttura dargli.

Due temi connessi, ma non identici, su cui si crearono una serie di sfumature e posture intermedie, schematizzabili essenzialmente fra un fronte “regionalista”, uno federalista ed uno più semplicemente decentralizzatore²¹⁵. In comune tutti avevano la rivendicazione dell'autonomia e dell'unitarismo: nessun centralista negava infatti la necessità di un certo grado di autonomia, rifacendosi però a quei *patrones* conservatori prima esaminati²¹⁶; ne tanto meno nessun federalista sosteneva una prospettiva disgregatrice, affermando anzi come proprio alla federazione fosse l'unico modo di dare unità ad uno Stato che non esisteva²¹⁷.

Un dibattito reso forse più acceso ancora dalla prudente scelta della *Comisión* di non mettere nessun riferimento esplicito nella versione presentata del testo alla forma di Stato, seguendo quella che era già stata la postura della *Comisión jurídica*.

Una prudenza che si ritrova in una bozza di presentazione del progetto al parlamento conservata fra le carte de la *Comisión*, in cui, dopo giustificarsi per il non utilizzo del termine Nazione “que exigiria definiciones innecesarias y no siempre unanimes”, evita altrettanto di dare definizione della struttura data all'organizzazione nazionale, limitandosi

stessa opera di Serrano ripercorre in modo abbastanza sistematico i diari, senza però dare particolari citazioni. Quella che fu la prima tesi sulla costituzione del 1931 non “coeva” (già nel 1932 Carlos d'Ascoli difese un lavoro dal titolo), la ricerca condotta da F. Astarloa Villena, *La Constitución del 1931*, difesa nell'Università di Valencia e diretta da Diego Sevilla Andres, ripercorreva in modo abbastanza puntuale i diari. Una tendenza questa seguita anche da H. Lafuente in *Autonomía e integración en la segunda república*, Madrid, Encuentro, 1980. Una centralità quella dei diari che si ritrova anche nelle recenti pubblicazioni di J.A. Albacete Ezcurra, *El estado integral de la segunda república española*, Madrid, Nausicaa, 2006 e di Chernizero Diaz, *El estado integral en la constitución de la II república: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*, Cadiz, Servicio Publicaciones UCA, 2007.

215 J.A. Albacete Ezcurra, *El Estado integral...*, pp. 109-112

216v. *supra* pp.

217 Tutte le diverse posture del federalismo rivendicavano la funzione unificatrice dello schema federale. Sul tema Gonzalez Casanova, *Federalismo y...* pp.292-294

ad una descrizione della “flexibilidad” del sistema pensato²¹⁸.

Una prudenza che viene in parte accantonata da Jiménez de Asúa, che all'ora di presentare il progetto pose fine a quell'assordante silenzio. L'intero intervento è pensato come un confronto di tutto il dettato costituzionale titolo per titolo con la tradizione giuridica iberica alla luce delle correnti del costituzionalismo del dopoguerra. Uno schema che viene applicato anche e forse ancora più nell'esame del titolo I, cercando di dare una risposta all'annosa questione federalismo – centralismo che divideva partiti, aula opinione pubblica. Lo sguardo non poteva che volere all'area tedesca, a quel patrimonio costituzionale centro-europeo di cui Preuss e Kelsen erano divenuti i principali estensori nelle due costituzioni del 1919 e del 1920. Tutta l'argomentazione di Asúa sulla crisi del federalismo e del centralismo non è particolarmente originale, il testo in molti passaggi letteralmente copiato da un libro del prof. Garcia Oviedo, uscito proprio a ridosso della convocazione delle Cortes (lo stesso Garcia Oviedo che fu tra i membri della commissione dell'*anteproyecto* primoriverista)²¹⁹. Quello che qui compare per la prima volta è la definizione tanto controversa di *Estado integral*, che risultò essere alla fine del dibattito l'unica formula possibile per dare un aggettivo che non lasciasse nell'indefinitezza la forma di Stato ma che tanto da discutere diede ai contemporanei. Formula vaga e di compromesso? Sfortunata traduzione? O modello ben definito? Nel prossimo capitolo cercheremo di trovarne le radici culturali europee e di dare un'interpretazione di questo importante e controverso lascito storico della repubblica.

In questo momento ci basta semplicemente porre sul tavolo quella che fu la formula che venne ufficialmente presentata dalla commissione per porre bene in evidenza il punto d'origine da cui partì il dibattito attorno al testo. Un fatto comunque risulta chiaro: il termine o non piacque o venne relativamente poco compreso²²⁰.

218ACD, S.g., leg 539, c. 6

219Occorre appena ricordare che lo stesso Garcia Oviedo che fu tra i membri della commissione dell'*anteproyecto* primoriverista. Si veda su questo ivi pp.

220Una sorte comunque che è continuata nel tempo. Il primo critico contemporaneo che pose in evidenza la ingiustificata durezza con cui è stato trattato il termine “Estado integral” sia terminologicamente che contenutisticamente è stato F. Tomas y Valiente in “El Estado integral, nacimiento y virtualidad de una formula poco estudiada”, contenuto in *La segunda república española. El primer...*, pp. 379-397. Opere difatti poco antecedenti, specificamente quella di Gerpe, *El estatut de...* e quella di Gonzalez Casanova, *Federalismo y...*, ricalcano abbastanza l'immagine della formula indefinita e nebulosa, utile per eludere il problema. Una tesi questa peraltro ancora recentemente sostenuta da Muñoz Machado in *El problema de la vertebración de España*, Madrid, Istel, 2008., in cui si sostiene il carattere extra-costituzionale della soluzione repubblicana. Ritengo che in realtà abbia colto decisamente più nel segno Tomas y Valiente ponendo in evidenza come la mancanza di una chiara definizione teorica del modello fosse figlia non

Una sorte non molto diversa toccò alla soluzione data nel titolo I all'organizzazione nazionale. Ovviamente non rispecchiava gli ideali dei federali, che non solo contestarono la presunta fine di vitalità del modello federale, ma anzi posero in evidenza come proprio i modelli europei a cui la commissione diceva di fare riferimento erano la prova di quanto radicamento avesse il federalismo nella cultura giuridica europea. Con questo Franchy Roca appoggiò in un primo momento il progetto governativo come un primo gradino possibile.

Se però critiche si levarono, e particolarmente forti, sin dal primo momento, furono nei confronti del mantenimento della provincia.

Alvarez Rodriguez fu il primo ad aprire l'attacco dalle posizioni del federalismo del radicalismo repubblicano. Si trattò di un discorso duro, che se già condannava la mancata presa di posizione della commissione a favore di un federalismo visto come forza rinnovatrice, attacca pesantemente il mantenimento di quelle “*eternas fabricas de los caciques y porque viven solo merced al amparo que les prestan los Municipios, que esos si que son de recia estirpe espanola*”²²¹. La provincia dunque dipinta sempre secondo il più classico stereotipo dell'ente esotico e artificiale, incarnazione dei mali di Spagna. Il seguito del discorso non potrebbe difatti essere più chiaro a riguardo:

“Las provincias son tan abominables en lo político, y es tan oprobioso su recuerdo, que ellas son para el vivir ciudadano to que el Tribunal de la Inquisición fue por el desenvolvimiento de las ideas liberales”²²²”.

Non meno duro fu Alvarez Buylla, che anzi condusse un attacco generale all'impianto ed allo spirito del progetto.

Una costituzione straniera, un collage di parti estranee alla cultura costituzionale spagnola, che fanno del testo non l'immagine della costituzione reale della penisola, quanto piuttosto “una Constitución de “jazz-band” sin ritmo ni armonia”²²³.

della mancanza di una solida progettualità alla spalle, quanto piuttosto della contigenza del momento e della necessità di dare una soluzione pratica immediata, senza soffermarsi troppo sulla discussione degli aspetti teorici.

221DSCC, n. 29 de 28 di Agosto 1931 p. 667 – 669. Si tratta del primo turno contro la totalità del progetto da parte dei Radicali

222DSCC, n. 29 de 28 di Agosto 1931 p. 668

223DSCC, n. 30 de 1 d Settembre 1931 p. 693 – 696

Un esotismo che diventerebbe ancora più grave al momento di organizzare il territorio nazionale: se da un lato difatti l'elenco di competenze posto dall'art. 14 e 15 del progetto viene ritenuta una copia non adatta alla realtà ispanica dei precetti weimariani, la centralità della provincia nel processo autonomico viene considerata come un semplice non senso. Come infatti dice chiaramente

“la provincia, tal como vosotros la creais, es el fundamento de la organización autónoma y no puede ser nunca una provincia algo que cree una autonomía, porque la provincia-ya lo sabéis del Derecho romano y del Derecho castellano-significa sumisión de esclavos al Poder central ; algo que no tiene atribuciones para ponerse enfrente; algo que sigue como ciego, guiado por una fuerza que no le deja separarse, al Poder despolítico central, y nosotros habíamos quedado en que ese Poder había de terminar y había que descentralizar burocráticamente a España y había que dar vida a lo que constituye el elemento principal de todo organismo federativo, al Municipio y a la Región”²²⁴

Dare dunque alla provincia il compito di istituzione centrale al meccanismo di sviluppo del regionalismo avrebbe significato fare dell'autonomismo repubblicano un sistema spurio alla nascita, contrario allo spirito di libertà che dovrebbe informarlo.

Posizioni queste che possono sembrare non molto dissimili da quelle che erano state sostenute da Ortega y Gasset in *la redención de la provincia*²²⁵. In realtà l'unico vero punto di contatto era quello del disprezzo per la persistenza della provincia come istituzione, che nel celebre discorso da lui tenuto il primo settembre a nome de la “Agrupacion al servicio de la Republica” venne decisamente sfumato. L'idea portata avanti della *Gran Comarca*, frutto di una progressiva sistematizzazione, viene a vedere sia nel Municipio che nella provincia due entità inadeguate per una vera organizzazione politica, o meglio per uno sviluppo creativo che permettesse il risveglio della provincia spagnola²²⁶. Se dunque il

²²⁴DSSC, n. 30 de 1 d Settembre 1931 p. 696

²²⁵v. infra

²²⁶Il pensiero orteghiano incontrò pareri decisamente contrastanti. Una delle critiche principali che gli venne mosse fu quella di in realtà riproporre un sistema non meno artificiale di quello provinciale. Si veda per esempio come il deputato Jaen commentò positivamente il rifiuto dell'emendamento Orozco, di chiara ispirazione orteguiana, in DSSC n. 42 p. 1059: “porque le molestaba el descuartizamiento que se hacia, de un modo equivocado, del territorio nacional y no aceptaba ni podia aceptar esa division en regiones que le parecia arcaica, arbitraria y antigeografica.”

progetto della commissione venne ad avere un generale apprezzamento per la direzione tracciata verso il regionalismo, non venne però inteso come sufficientemente risoluto nel perseguire questo cammino.

Proprio per questo se ne contestò l'elemento più caratteristico, ovvero la possibilità di avere un diversificato sistema di accesso all'autonomia. Una contestazione logica, che ben rientrava nel ruolo creativo e formativo che Ortega assegna al diritto, in contrapposizione alle posizioni che assumevano in questo sa il regionalismo tradizionalista sia il pensiero di ispirazione krausista più classico²²⁷. La colpa principale che Ortega imputò al sistema disegnato dalla commissione fu proprio questa: il non agire attivamente su quella parte profonda di Spagna volutamente lasciata inerte dalla Monarchia per mobilitarla. Di qui la necessità di un sistema uniforme di regioni, che non creasse un sistema a più velocità²²⁸.

Quello che però era il punto di forza di tutto il disegno orteghiano, veniva ad esserne anche il punto debole: pensare un sistema regionale uniforme da subito non era molto diverso da alcune posizione che il federalismo del XIX secolo sostenne (peraltro abbandonata da molti degli stessi federali) di sopperire alla mancanza di azione dal basso con la creazione di un uniforme tessuto di stati federali nella stessa carta costituzionale.

Inoltre, come abbiamo già messo in evidenza, il sistema disegnato da Ortega y Gasset non teneva abbastanza in considerazione un elemento importante: che l'esistenza stessa di quelle realtà del nazionalismo periferico creasse dei problemi ad una visione uniforme del regionalismo, e come anzi all'oggettiva differenza di sensibilità regionalistica sembrasse rispondere decisamente meglio questo sistema a più livelli disegnato dalla commissione.

Prova ne fu ad esempio l'intervento di Companys per *Izquierda republicana de Catalunya*, che per quanto si mostrasse critico con alcuni aspetti del progetto, specie con la mancanza di chiarezza sul tema del federalismo, in generale non si pose di traverso al modello governativo, o meglio riteneva che, anche all'interno delle strette maglie poste dal governo si potesse conseguire l'autonomia catalana, dimostrando come un sistema differenziato

227Sul tema si veda F. H. Llano Alonso, "Reforma territorial y política nacional dese la perspectiva de José Ortega y Gasset" in *Revista de estudios políticos*, Madrid, 2006, n. 131. pp. 113-140. Di particolare interesse le pp. 119-127 decicate all'evoluzione sul maurismo da parte di Ortega .

228Un'uniformità necessaria a quella che è la finalità ultima del sistema orteghiano già in questa fase, ovvero quella di riuscire a superare i caratteri disintegratori dei nazionalismi periferici a favore di un nazionalismo ispanico che superi il castiglianesimo imperante sino a quel momento. Sul tema A. de Blas Guerrero, "Nación y nacionalismo en Ortega y Gasset", in *Los nacionalismos de la España contemporánea*, pp.27-37 (in particolare pp. 34-37)

soddisfacesse anche i rappresentanti dei settori progressisti della minoranza catalana²²⁹.

Un approccio che piacque nei suoi punti essenziali anche alla minoranza federalista gallega, per quanto l'interpretazione dell'integralismo unito al pluralismo che da Novoa Santos fosse volta a sottolineare uno spirito federalista che il progetto incarnava sino ad un certo punto²³⁰.

Se un punto però accomunò il comarcalismo orteghiano con le diverse anime del federalismo era la rottura con quel fondamento *historicista* o continuista che aveva caratterizzato buona parte dei settori del regionalismo conservatore. Un continuismo che comunque non era appannaggio solo del tradizionalismo, fosse quello della *Liga regionalista* piuttosto che di alcuni settori dell'agrarismo. Né tanto meno solo di quel settore basco-navarro che all'ora di consumare il suo turno per bocca di Leizaola non mancò di difendere la postura storico-tradizionalista, che la sua minoranza poneva all'origine dell'autonomia di *Vasconia*²³¹.

Emblematico a riguardo fu il discorso di Fernando de los Ríos a nome del PSOE, in cui centro motore di una qualsiasi innovazione diventa “el genio creador de Castilla”, la capacità di questa di nella storia di aver saputo innovare il costituzionalismo²³². Di più ancora: solo lo spogliarsi da parte di *Castilla* del suo ruolo di centro assorbente a favore di un ritorno alle libertà di *Catalunya* avrebbe permesso che si cementasse il nuovo modello territoriale. Un discorso che in parte strideva con la visione internazionalista di importanti settori del socialismo, ma che trovava all'epoca importanti appoggio sia nel socialismo nazionale di Otto Bauer²³³, sia nella formazione culturale personale di De los Ríos all'interno del mondo dell'*ILE* e della *JAE*²³⁴.

229DSSC, n. 33 del 4 di Settembre 1931 pp. 771-772

230DSSC, n. 31 del 2 di Settembre 1931 p. 724 – 729. Sul movimento federale e autonomista gallego si veda J. Beramendi, “El partido galleguista y poco más. Organización e ideologías del Nacionalismo gallego en la II República” e R. Maíz, “Federalismo y Nación en el discurso del nacionalismo gallego de la II República in Beramendi González, Justo; Maíz, Ramón (coord.), *Los nacionalismos en la...*, pp. 127 – 170 e pp. 377 - 404; Maíz Suárez Ramón, ““España” y “Estado español” en el discurso político del nacionalismo gallego histórico (1886-1993)”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 4, 2000, pp. 171-208

231 DSSC, n. 34 del 8 di Settembre 1931 p. 790 – 794

232DSSC. n. p. Per una aggiornata biografia su Fernando de los Ríos, O. Ruiz Manjón, *Fernando de los Ríos – Un intelectual en el PSOE*, Madrid, Síntesis, 2005. Sul periodo costituente pp. 336-341

233Su Otto Bauer si veda M. Caminal, “Nació i autodeterminació en el pensament d'Otto Bauer. La qüestió de les nacionalitats i la socialdemocràcia, 100 anys després (1907-2007)” in *Estudios sobre la Constitución Española – Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Madrid, Cortes Generales, 2008 pp. 65-74

234E. Atienza Rivero, “Elitismo y organicismo en el parlamentarismo de Fernando de los Ríos”, in *Anuario de historia contemporánea*, n. 4-5, 1977-78, pp. 165-176

In questo discorso non solo emergono chiari segni della formazione krausista del cattedratico, ma anche una mal celata ammirazione per il mondo germanico, referente culturale essenziale di una parte rilevante dell'aula. Fin troppo chiaramente difatti il ruolo motore di Castiglia anima del sistema ispanico viene a ricordare quello della Prussia motore dell'unificazione tedesca.

Una postura in ogni caso non isolata, specie nel fronte dei partiti che più risolutamente appoggiano la causa repubblicana ed il progetto della commissione.

Prova ne sia l'intervento di Sanchez Albornoz a nome di *Acción republicana*, che con il suo discorso cercò di giungere più di tutti ad una comprensione favorevole del progetto governativo da un punto di vista interno della storia spagnola.

Si trattò di una difesa appassionata del carattere “integral autonomista” del progetto costituzionale, che riusciva finalmente a dare una costituzione alla penisola che superando le secolari aporie fra il modo di governare e l'essenza del paese avevano provocato un movimento centrifugo che contraddiceva la sostanziale unità culturale iberica: fine dunque della nuova Costituzione era che “La Republica tiene que concordar el Estado con esa variedad en la unidad”²³⁵. Siamo dunque di fronte all'antico ideale del partito reformista che sintetizzava in campo costituzionale ed amministrativo il sistema etico-politico krausista²³⁶.

Questo tentativo di trovare un punto di armonia fu preso per timidezza del progetto da alcuni, da altri per indecisione o confusione. Molto più probabilmente si trattava, come posero a più riprese in evidenza alcuni dei membri della commissione, di affrontare la discussione dei diversi temi uno per uno, senza costruire una teoria rigidamente onnicomprensiva, quanto piuttosto risolvendo ogni problema nel suo contesto. Non dunque una mancanza di preparazione, né tanto meno un puzzle, quanto semplicemente un rifiuto della modellistica rigida a favore di una discussione che facesse delle *Cortes* il vero momento costituente, unitamente alla coscienza della non univocità con cui si presentò il progetto, furono i motivi che spinsero la *comisión* a non addentrarsi troppo in spiegazioni ufficiali ed univoche. Un rifiuto che era anche figlio della necessità di mediare fra una visione delle istituzioni e del territorio fondata su una sovranità creatrice e quella costruita

235DSCC, n. 28 de 27 de Agosto 1931 pp. 652 - 657, qui spec. p. 654

236M. Suarez Cortina (coord.) *Libertad, armonía y tolerancia – la cultura institucionista en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2011, pp. 386-389

a partire da una naturalità del diritto, che si manifestava attraverso il fluire della storia e della società. Posizioni che spesso si incrociavano all'interno delle formazioni culturali dei commissari e dei parlamentari costituenti, e che comportavano il domandarsi quanto e come si potesse liberamente disegnare un nuovo assetto politico-territoriale attribuendo patenti di storicità o rappresentatività ad un ente piuttosto che ad un altro.

In questo le *Cortes* in generale e la *comisión* in piccolo furono il simbolo più evidente di come quel processo di razionalizzazione della democrazia che tanto tormentava il panorama costituzionale europeo per lo meno negli ultimi vent'anni giungesse con tutta la sua forza sul fragile panorama istituzionale ispanico²³⁷.

– Il mese di settembre

Il 9 settembre 1931 le *Cortes Constituyentes* erano nel pieno dei lavori: da circa una ventina di giorni si era iniziato a discutere il progetto di costituzione presentato dalla Commissione parlamentaria, concludendosi la discussione generale dei vari gruppi sul progetto nel suo complesso.

In quella stessa data ebbe inizio in Madrid la riunione delle *Diputaciones provinciales*, o meglio delle commissioni gestrici incaricate dalla repubblica fra i suoi primi atti straordinari. Si trattava come abbiamo visto di un appuntamento ricorrente, che aveva assunto una cadenza annuale, anche se con alcune eccezioni²³⁸.

All'evento fu data una rilevanza abbastanza insolita per una riunione che, nella migliore delle ipotesi, spesso interessava alcuni giornali specializzati, come ad esempio la *Gazeta de administración Local y provincial*, mensile dei professionisti del settore, che realizzò nel numero di ottobre un riassunto degli eventi salienti²³⁹. Nel clima della costituente invece all'evento venne dato spazio, spesso ampio, anche in giornali generalisti: L'ABC segue e relaziona su tutte e tre le sedute, relegando però il tutto nelle pagine interne²⁴⁰.

237Si tornerà sul tema nel IV capitolo

238 Sul tema Gonzalez Casanova, *Historia de las diputaciones provinciales*, pp.

239 *Gazeta de administración Local y provincial*, n. 10, ottobre 1931, pp. 599-603. E' interessante notare come nella *Gaceta* si trovino diversi commenti, spesso anche piuttosto pesanti, sull'evolversi della Costituente nei temi dell'amministrazione e della gestione del territorio. Lo stesso numero di ottobre si aprì con un lungo editoriale del direttore del periodico, Jose Maria Fábregas del Pilar, dal titolo "Los intelectuales, la administración local y la democracia".

240 *Abc*, 10 di settembre 1931, p. 30; 11 di settembre, pp. 27 – 28; 12 di settembre, pp. 28-29. In quest'ultimo

Ma è forse il “Crisol” uno dei quotidiani che maggior rilievo dedica alla riunione: le pagine di chiusura del 10 e dell'11 settembre sono quasi integralmente dedicate ai lavori dell'assemblea, mentre in centro giornale vengono riportate integralmente le conclusioni il 12, considerandole “de gran trascendencia para las corporaciones provinciales”²⁴¹.

Gli articoli trattano tutti i temi toccati dalle diverse sezioni della riunione, ma è evidente come l'interesse ricada soprattutto sul dibattito e le conclusioni della sezioni prima incaricata di valutare la “Conveniencia de que las Comisiones gestoras de las Diputaciones provinciales se dirijan a las Cortes y al Gobierno en relación a la nueva organización local intermedia y a la definitiva constitución de las Diputaciones provinciales”²⁴².

Non a caso l'articolo di maggior respiro che *Crisol* dedica è proprio quello del 10 settembre incentrato su questo tema e dal titolo “El Municipio, La Provincia, La Región y la Comarca”, in cui venne fatto un dettagliato reportage dello svolgersi della discussione e delle differenti posture²⁴³.

Tralasciando adesso di confrontare come le diverse testate sottolineassero e ponessero in evidenza alcuni aspetti piuttosto che altri (ci limiteremo ad osservare come, ad esempio, l'ispirazione orteghiana del titolo dell'articolo sia piuttosto evidente), cercheremo di vedere quello che è l'aspetto che più interessa nell'ambito di questa ricerca: la postura che all'interno delle stesse corporazioni provinciali si viene a creare riguardo al proprio ruolo nel futuro stato repubblicano.

In primo luogo di dovette risolvere un problema preliminare: la legittimità di qualsiasi deliberazione da parte di un'assemblea formata non da rappresentanti regolari, quanto da commissari interini. Il problema fu sollevato dal rappresentante de la *Diputación* de la Coruña, sostenendo l'inopportunità della convocazione dell'Assemblea proprio a ridosso della discussione costituente, essendovi il rischio che deliberazioni prese per organi rappresentanti l'esecutivo, e non direttamente la volontà popolare, potessero influenzare o peggio bloccare l'operato delle *Cortes*. Si sollevò un dibattito in cui la maggior parte dei membri dell'assemblea, contrariamente alla posizione del rappresentante *coruñes*, sostennero la piena legittimità ed anzi la necessità che la voce della provincia arrivasse in questo modo alle *Cortes*. Prevalse quest'ultima posizione, a partire dalla quale si iniziò il

è riportata una foto del *pleno* dell'Assemblea, presieduta da Recasens Siches

241 *Crisol*, 11 di settembre 1931, p. 16

242 *Gaceta administración local y provincial*, ottobre 1931, p. 610

243 *Crisol*, 10 settembre 1931, p. 16

dibattito sulla “Definitiva constitución de los organismos locales intermedios”²⁴⁴.

Il giorno successivo vennero esaminate le conclusioni della prima sezione, composte da due punti: la richiesta di completa capacità di attuazione nella gestione provinciale per le commissioni sino alla definitiva strutturazione di regime e competenze delle *Diputaciones* per legge organica, richiamando le *Cortes* sull'urgente necessità di legistare su questo punto, superando le limitazioni poste dal decreto 21 aprile.

Secondo punto che

La Asamblea eleva a las Cortes, por mediación del Gobierno, la suplica de que al legislar sobre la estructuración de los organismos locales reconozca la personalidad autonómica de la provincia, dentro de las condiciones que las respectivas leyes orgánicas determinen.”²⁴⁵

Su questa ultima questione ebbe inizio il grosso del dibattito, riassumibile essenzialmente attorno all'emendamento avanzato da Buylla, rappresentante per Oviedo, il quale sosteneva che accanto alla “personalidad autonómica della provincia”, dovessero figurarne altre due, quello della *Región* e quello della comarca.

Attorno dunque a queste due posture si animò un dibattito che pose in evidenza l'esistenza di due fronti, differenziati al loro interno da diverse sfumature: quello che sosteneva la personalità e dunque il diritto all'autonomia della provincia, vuoi per diritto di fatto, vuoi per mancanza di spirito regionale in diverse aree²⁴⁶; sulla barricata opposta coloro che ritenevano la provincia come la *radix malorum* del mondo locale ispanico²⁴⁷. Nonostante la

244*Abc*, 10 settembre 1931, p.

245*Crisol*, 9 di settembre 1931, p. 5

246A parte il pragmatismo del presidente della *Asamblea* Jiménez, che sostiene come il fatto stesso dell'esistenza della provincia è prova del suo diritto a chiedere una propria autonomia, risultano interessanti le posizioni illustrate da Gallego, rappresentante di Ciudad Real, e dal rappresentante della Diputación di Segovia. Il primo nel difendere l'autonomia della provincia fa appello ad una visione consociazionistica ed internazionalistica, vicina a quel superamento del diritto pubblico a favore del diritto internazionale ravvisabile in alcune istanze avanzate in *Cortes*. Interessante la posizione di segovia, sostenente una autonomia di tipo “organico-biologico”, in cui la funzione dell'autonomia della provincia corrisponde ad una funzione automatica del corpo rispetto alla volontà del cervello, ovvero della Nazione

247 Non potrebbe essere più significativa a riguardo proprio la posizione dello stesso Buylla nel difendere il suo emendamento. Come riporta il *Crisol* “Entiende que hay algo que debe desaparecer en un estado democratico, y que este algo es el nombre de provincia, nombre funesto en la política española, creado por la fantasía de aquellos políticos que querían ver a los pueblos sometidos al ferreo látigo del caciquismo: nombre de sabor romano, de País sometido, sojuzgado, sujeto al poder central; sin realidad

combattività del polo anti-provincialista il voto particolare fu accettato, con l'astensione delle provincie basche²⁴⁸.

La conclusione su cui si accordarono dunque fu la seguente:

“Qué, asimismo, la Asamblea eleve a las Cortes, por mediación del Gobierno, la súplica de que, al legislar sobre la estructuración de los organismos locales, reconozca la personalidad autonómica de la provincia, de la Región y la comarca, las cuales podrán mancomunarse o federarse, dentro las condiciones que las respectivas leyes orgánicas determinen.”²⁴⁹

La Asamblea continuò le proprie sedute sui problemi di carattere economico e gestione delle attribuzioni alle provincie, arrivando alla sessione di chiusura del giorno successivo. In questa occasione la presidenza fu assunta dal nuovo direttore generale dell'amministrazione locale, il filosofo del diritto Recasens Siches, che concluse i lavori tenendo un breve discorso, in cui pose in evidenza come il momento di rinnovamento che attraversava tutto lo stato faceva di quella riunione un importante apporto al fine di ricostruire velocemente su basi democratiche la vita della repubblica. Un compito questo in cui i rappresentanti delle provincie potevano più di altri dare un parere rilevante nell'indirizzare il processo costituente, questo

“Porque cuando va a estructurarse de nuevo toda la arquitectura y el armazón de la vida local, convendría que a las Cortes Constituyentes en las cuales habrán de escucharse las voces autorizadas de quienes conocen la vida provinciana, llegasen vuestros asesoramientos y orientaciones, que han de ser de verdadera eficacia y conveniencia”²⁵⁰

histórica ni política. [...] La Región, en cambio, es una cosa natural, geográfica, histórica, algo nacido de la propia naturaleza; tiene personalidad indiscutible y contituye junto al Municipio, los dos elementos primordiales de la vida nacional. Hay, además, un nombre de más sonoridad y tradición, un nombre noble, limpio, liberal, completamente moderno: la comarca: y aunque también es una ficción, no arrastra una vida de penuria de sacrificio.”

248 Occorre peraltro ricordare che alla riunione non parteciparono le provincie catalane, le quali si posero fuori dalla questione in quanto per esse la questione passava attraverso l'autonomia da accordarsi alle *Generalitat*, non alle provincie.

249 *Crisol*, 12 settembre 1931, p. 12

250 *Crisol*, 11 settembre 1931, p. 16

Quanto effettivamente le *Cortes* o la *Comisión* abbiano preso in considerazione le risoluzioni non è facile a determinarsi. Due fatti però sembrano chiari: in primo luogo le provincie ed i suoi organismi dimostrarono di poter essere parte creativa ed attiva nel disegno di una repubblica democratica. Soprattutto però affermarono un principio: quello di avere diritto a una propria esistenza autonoma.

Un fatto questo per nulla scontato, visto gli attacchi frontali che avevano come obbiettivo cancellare l'esistenza di questa istituzione sin dalle prime battute del dibattito, per quanto vi fossero stati pochi interventi anche a difesa. Tralasciando la posizione coerentemente sostenuta già in commissione da Castrillo, gli unici interventi favorevoli in sede di discussione generale furono quelli di Blanco Pérez per il partito progressista e di Sainz Rodriguez, indipendente di destra. Interventi peraltro che non modificavano sostanzialmente la postura o fredda o ostile di buona parte delle Cortes. Difatti se le posizioni sostenute da Blanco Pérez, molto simili a quelle di Castrillo, potevano corroborare l'idea di una provincia ente autonomo, collocandola dunque di diritto in una visione complessiva di sviluppo della vita locale, il conservatorismo centralista di Sainz Rodriguez era più di danno che di beneficio ai fini della sopravvivenza degli organi rappresentativi provinciali nel generale clima favorevole all'autonomia²⁵¹.

Una discussione questa che si ravvivò ulteriormente con l'inizio del dibattito sui titoli preliminare e primo il 10 settembre: se difatti interventi come quelli di Terneiro e Torres Barberà cercavano di dimostrare in maniera chiara il carattere artificiale e superfluo della provincia a favore di una bipolarità municipio-regione, emendamenti come quello presentato da Garcia Valdecasas cercarono di porre sullo stesso piano nell'articolazione nazionale regioni, provincie e municipi riconoscendo una autonomia per tutti amministrativa escludendo qualsiasi portata politica.²⁵²

251 Il discorso di Blanco Pérez è in DSSC, n. 31, 2 di Settembre 1931 p. 729-730; quello di Sainz Rodriguez in DSSC, n. 34, 8 di Settembre 1931, pp. 796 – 802, qui spec. p. 799, in cui la posizione sostenuta dal deputato fa di un possibile approccio differenziato al problema territoriale un rafforzamento del carattere tutorio dello Stato attraverso la provincia, dunque tutto il contrario della diversa gradazione del principio di autonomia: “Yo entiendo que la vida regional y la vida del Estado ha de ser un caso de simbiosis ; que en unas zonas el Estado tiene que ejercer una función tutelar y civilizadora, y en otros casos, por haber un estado pasional que no acepta esa función tutelar del Estado, el Estado debe retirarse, en bien del progreso del País y de la región.”

252 Terneiro y Torres Barberà tennero due interventi consecutivi il 10 settembre rintracciabile in DSSC, pp. 843-847 e pp. 847 – 849. L'emendamento di Garcia Valdecasas (appendice X al DSSC 36) di fatto riprende le posizioni che già aveva sostenuto nella commissione dell'*Anteproyecto*. Si tratta di un emendamento molto complesso e completo, che di fatto prevede una rimodulazione di tutti gli articoli dall'8 al 20 del progetto della commissione parlamentare con l'idea di porre i diversi livelli di articolazione territoriale

In questo clima la commissione cercò di riaffermare una linea guida generale, anche se non sempre con successo: se per un verso difatti il celebre discorso di Ruiz Funes sul tema cercò di trovare una giusta collocazione per ognuno dei tre gradi dell'amministrazione, riprendendo in parte alcuni concetti già fatti propri dalla *Comison jurídica* nell'esposizione dell'*anteproyecto*, il fatto che gli stessi commissari continuassero a presentare emendamenti a titolo personale o del proprio gruppo parlamentare continuava a dare non pochi problemi²⁵³. Il caso che si è appena visto di Valdecasas fu emblematico di questo doppio ruolo di molti membri della commissione: un personaggio che ebbe oltretutto un ruolo determinante proprio in uno dei momenti più caldi dell'intera vicenda costituzionale, le giornate comprese fra il 16 ed il 17 settembre.

Queste due sessioni furono fra le più dense e le più tese. Fu uno di quei momenti che fissano un prima ed un dopo, sia per quello che furono ma soprattutto per quello che avrebbero potuto essere. Se difatti vide il trionfo della posizione di Araquistain, che riuscì a fissare la definizione di “*república de trabajadores*”, quel tornante di due giorni avrebbe potuto vedere la consacrazione della repubblica come federale: l'emendamento presentato e difeso da Otero Pedrayo per l'introduzione del termine tanto conteso nell'articolo primo sembrò essere a punto di realizzarsi, o per lo meno di essere votato da una Camera ben disposta e priva della presenza del presidente del governo²⁵⁴.

Come detto poco sopra fu proprio Valdecasas per la commissione che riuscì ad innescare un meccanismo che fece slittare la questione in un primo momento di un giorno, permettendo l'intervento del presidente Alcalà Zamora a favore del progetto della commissione e lo slittamento del dibattito sull'articolo uno alla fine, stemperando così il clima ed impedendo una votazione che sarebbe stata quantomeno incerta²⁵⁵.

Effettivamente la situazione in *Cortes* non era delle più chiare, né tanto meno delle più serene. I grandi discorsi sul progetto costituzionale in generale avevano posto sul tavolo

previsti come enti amministrativi.

253DSSC, n. 37, 11 di Settembre 1931, pp. 883 - 885

254L'emendamento Pedrayo è pubblicato in Appendice I al 37, mentre l'intervento in difesa dopo il rifiuto della commissione di accettare l'emendamento è in DSSC, n. 39 del 16 di settembre, pp. 953-954

255 La discussione sul tema riprese solo il 25 settembre 1931, quando si affrontò la approvazione generale del titolo. La sessione n. 45 fu difatti una delle più dense e complesse, nonché quella in cui venne definitivamente consacrato il termine *integral* nel testo costituzionale: dopo difatti una prima soluzione della commissione propensa all'introduzione del veramente poco chiaro termine *federable* per definire la flessibile struttura territoriale dello Stato (soluzione che venne particolarmente stigmatizzata da Ortega), la commissione si orientò verso il termine utilizzato sin dall'inizio da Asúa. In ogni caso su alcuni aspetti di questa sessione si tornerà a breve

molte visioni distinte, alcune delle quali irriducibili fra loro. Interventi che avevano entusiasmato i deputati ed il pubblico, che avevano permesso ad ogni gruppo politico presente nell'emiciclo di dar voce a quella che era la propria repubblica. Di soluzioni praticabili realmente alternative al progetto governativo, però, poche, o meglio come abbiamo avuto modo di vedere due: il regionalismo uniforme di Ortega e la soluzione federale. Ma di chiarezza in generale poca. Fatto questo grave, specie su un tema spinoso come quello territoriale che si giocava sulle sfumature. A parte un numero non particolarmente nutrito di deputati, in generale molti dei membri delle *Cortes* viaggiavano senza una chiara bussola culturale che li guidasse fra federalismo, centralismo ed autonomia. La confusione terminologica era grande e questo contribuì non poco a creare un clima di tensione su di un tema già di per sé delicato²⁵⁶.

Prova ne è la inchiesta che fra il 17 ed il 20 di settembre l'*Heraldo de Madrid* fece sul tema “Unitarismo o federalismo”²⁵⁷. Si trattò di una ricognizione a tappeto, svoltasi peraltro proprio sull'onda del momento più incandescente del dibattito, in cui il popolare quotidiano madrileno domandò ai diversi rappresentanti in *Cortes* quale fosse la loro posizione in merito al tema. In realtà le risposte, escludendo un numero relativamente ridotto di casi, furono sempre piuttosto sintetiche e fissate attorno ad un ventaglio di quattro possibilità: federale, federabile, autonomista e unitaria. Difficilmente però questi termini significavano sempre lo stesso: l'unitarismo dei socialisti era distante da quello propugnato da parte dei conservatori, esattamente come l'accezione federale per molti dei radicali aveva poco a che vedere con quella dei federalisti²⁵⁸. Né tanto meno si può dire che valesse una chiara disciplina di partito: anche in una formazione piuttosto disciplinata come il PSOE le

256Fu Ortega che stigmatizzò meglio di chiunque altro questa generale confusione terminologica nella celebre sessione del 25 settembre, DSSC n. 40, p. 1255: “No fue para mí sorpresa grande, pero fue confirmación dolorosa, ver que en uno de los temas más graves que nos plantea al presente el destino, el de la autonomía regional, existía una extrema confusión de ideas y que, apenas comenzaba la campaña electoral, en la propaganda, en el mitin, en el periódico, y hasta en esta misma Cámara, se padecía, en general, una lamentable confusión entre ambos principios.”

257 *Heraldo de Madrid*, numeri del 17 p. 1 e p. 15, n. 18 p. 13, n. 19 p. 9, n. 20 p. 16

258 Prova della generale poca chiarezza fu probabilmente il successo del termine “federabile”, difeso prima da Ossorio ed in seguito da Alcalá Zamora proprio nel discorso a cui si è fatto riferimento poco sopra. Un termine che mantiene molta similitudine con la definizione “de tendencia federativa” apparso il 25 settembre nella penultima redazione dell'articolo primo e che effettivamente poco significava. Lo mise ben in chiaro Ortega in un altro passaggio del discorso sopra citato (nota 257): “Pues qua, en este mismo artículo que se nos propone votar no se dice que la República española va a ser “de tendencia federal que permita la autonomía de Municipios y regiones”, como si para que fuera esto permisible fuese menester que un Estado se convirtiese en federal? Evidentemente, aquí hay gravísima confusión.”

differenze erano piuttosto marcate. Un punto però emerse con chiarezza: il numero di parlamentari che vedevano nell'ideale federale una via percorribile superava decisamente lo steccato ideologico di molti partiti, facendone una alternativa oggettivamente possibile.

La partita era importante: la formula federale avrebbe rischiato di far saltare gli equilibri interni alla compagine repubblicana, oltre che rimettere in discussione l'intero impianto che la commissione aveva disegnato. Soprattutto però avrebbe potuto ulteriormente alimentare il dibattito sul problema nazionale, che già aveva sollevato sin dall'inizio della discussione un grande numero di tensioni.

Il problema è che ognuno dei temi che venivano toccati nei primi due titoli costituzionali risultavano talmente intrecciati fra loro e contemporaneamente modulabili in modi così differenziati che ogni spostamento o cambio di un punto veniva ad avere un effetto a catena sull'impostazione generale del sistema. Per questo se il problema dello statuto catalano della sua elaborazione ed approvazione fece indubbiamente da catalizzatore sui diversi temi, questo non toglie che il dibattito non fosse uno scontro su *Catalunya*, quanto piuttosto un problema di costituzione territoriale complessiva e di articolazione della sovranità della Repubblica in quanto tale e dello Stato in senso più generale.

Come risultato del rinvio della discussione dell'articolo primo, si ebbe la possibilità di affrontare l'esame dell'articolazione che avrebbe assunto la repubblica senza avere la previa ipotesi di una definizione già accettata. Conseguenza di ciò fu un riproporsi nuovamente dell'intero ventaglio di possibilità andando da impostazioni decisamente centralistiche al federalismo più puro. Vi furono anche posizioni intermedie di nuovo tipo, che disegnavano un articolato territoriale ancora più complesso, sia in una direzione comarcale corporativa, sia indirizzando verso un federalismo organico²⁵⁹.

In questo rinnovato dibattito, questa volta però specificamente incentrato sul tema e meno sulle dichiarazioni generali, emerse con chiarezza quella che notoriamente Pérez Serrano chiama la “venganza de la provincia”²⁶⁰. Nonostante difatti gli strali lanciati da diversi settori, *in primis* i federali, ma forse con ancora più convinzione da parte di quei settori

²⁵⁹La più interessante è peculiare fu senza dubbio la proposta avanzata dal Gordon, che si trova in Appendice IV al DSCC n. 41, in cui si prospetta un'organizzazione per consociazioni che, partendo dall'individuo con i suoi diritti naturali ascende in organizzazioni più complesse con la mediazione fondamentale delle associazioni di lavoro.

²⁶⁰M. Pérez Serrano, *La constitución de....*, p. 87.

dell'autonomismo progressista, la provincia continuava non solo ad esistere, ma gli veniva riconosciuta autonomia politico amministrativa al pari degli altri organi locali. Di più: da essa aveva origine il processo statutario di creazione delle regioni²⁶¹.

Il punto chiave venne dunque ad essere questo: aveva o no nel progetto costituzionale spazio l' autonomia provinciale? A questo sembrò dare una risposta chiara Lezaiola a nome della commissione, affermando come

En este sentido el criterio de la Comisión elimina una posible autonomía de la provincia, que nadie ha defendido desde luego.

Sviluppando però il concetto poco dopo come segue

“Por que se elimina a la provincia como sujeto de autonomía? Debo advertir que se la elimina solo en cuanto una provincia no obtenga por si propia la declaracion de Región autonoma mediante la aprobación de un Estatuto, es decir, que no es absoluta la negación a la provincia de la posibilidad de obtener autonomía ; es que no se le concede a todas las provincias la autonomía en el proyecto constitutional . Por que? Porque, por una parte, se va a la Constitución de las regiones y a dotarlas de autonomía y no hay que cerrar el camino a la posibilidad de que las regiones no coincidan con la provincia, [...]. Además, es evidente, como caso general, que la provincia ha fracasado como sujeto de vida política administrativa”²⁶².

Il problema di questo intervento è che le posizioni sostenute da Lezaiola sono in contrasto con lo stesso testo della commissione. Per quale motivo si sarebbe giunti a porre nel testo un'istituzione fallimentare e per di più le si sarebbe attribuita un'autonomia “político-administrativa” che non le compete. Il dubbio che in questo momento Lezaiola non sia un neutrale relatore della commissione è quantomeno legittimo²⁶³.

261 Bisogna però riconoscere come nel passaggio dall'*anteproyecto* alla soluzione data dalla commissione costituzionale qualcosa si perse nella coerenza del processo: il testo della *Comisión jurídica* prevedeva fra i requisiti per l'approvazione dello statuto anche il parere delle *diputaciones*, un passaggio che scompare nel testo di origine assembleare.

262 DSSC, n. 42 del 22 di Settembre 1931, p. 1050 – 1052

263 La stessa dinamica in cui si svolge la lunga ed articolata esposizione di Lezaiola sembra dimostrarlo: in primo luogo afferma come criterio della commissione l'autonomia in primo luogo dei municipi, poi delle Regioni, escludendo che possa esistere un'autonomia provinciale quando lo stesso testo proposto dalla commissione come si è visto la prevede. Ancor più interessante è notare come nasca una polemica

Queste contraddizioni vennero messe ben in evidenza come un paradosso da Orozco nel suo intervento a difesa di un emendamento che, facendo sua l'idea orteghiana della immediata costituzione delle regioni e della soppressione delle provincie escludeva di fatto che potessero esistere una vera dimensione locale in un ente artificiale e macchiato dal *caciquismo*²⁶⁴.

La sua posizione suscitò reazioni contrastanti, tanto che il suo emendamento venne messo ai voti, per poi essere rifiutato, chiudendo la porta ad un'evoluzione verso il regionalismo uniforme.

Le considerazioni Orozco non fu l'unico a rilevare contraddizioni insite in questa risposta: da un punto di vista opposto l'emendamento del deputato Jaen rilevava come se la cifra generale di tutto il testo era l'autonomia non potesse avere spazio il vincolo diretto al potere centrale delle provincie: se avevano uno spazio come realtà locali dovevano avere anche un ambito di autonomia²⁶⁵.

Una posizione questa difesa nei giorni successivi anche da Sanchez Albornoz, che in un conciso ma significativo intervento sostenne come questo affermare il vincolo diretto al centro

“suena mal en muchos oidos, especialmente en gentes de Castilla, de provincias que, por ahora, no tienen el proposito de buscar su autonomía ; frase que viene como a marcar una distinción peyoritaria en relacion a otras provincias [...].Es más : en realidad, no van a ser las provincias las que van a estar vinculadas al Poder central, puesto que si se establece el régimen de autonomía en otras provincias, lo que resultará es que va a ser el Poder central el que està vinculado en ellas”²⁶⁶.

L'emendamento venne fatto proprio dalla commissione ed il testo modificato. Soprattutto però diveniva a questo punto chiaro come le considerazioni fatte da Lezaiola venissero superate dallo stesso svolgimento del dibattito, dato che la resistenza della provincia ne stava assicurando un'autonoma esistenza.

Coronamento di questo fu l'approvazione dell'emendamento proposto da Armino, del

abbastanza accesa con Rodriguez Pérez, anch'egli commissario, che sta difendendo un proprio emendamento, che sembra accusare Lezaiola di non aver praticamente letto l'emendamento.

264DSSC, n. 42 del 22 di Settembre 1931, p. 1053 – 1058

265DSSC, n. 42 del 22 di settembre 1931 p. 1059

266DSSC, n. 43 del 23 di settembre 1931 p. 1079

gruppo agrario, che diverrà l'articolo 22 del testo definitivo, con cui si permetteva la possibilità per una provincia appartenente ad una regione costituita di tornare alla propria primitiva condizione²⁶⁷. Non solo dunque rimaneva confermato il suo ruolo motore nella costruzione dello statuto, ma si assicurava una sua esistenza in potenza come ente autonomo anche al di là delle possibili differenti articolazioni amministrative che le regioni si sarebbero potute dare in base al dettato costituzionale.

Si può dunque affermare come le rivendicazioni che la Asamblea delle *Diputaciones* aveva fatto e che Recasens aveva ritenuto che dovessero essere uno dei riferimenti per il progetto autonómico stessero prendendo forma. Non si trattava di entrare in concorrenza con l'autonomia regionale, quanto piuttosto di pensare come la trasformazione democratica di un'istituzione come la provincia non solo fosse possibile, ma che dovesse essere uno dei molti puntelli con cui la Repubblica poteva darsi un'amministrazione che superasse le logiche del personalismo ed approdasse a fare della Spagna contemporaneamente uno Stato ed una democrazia. Il problema era semmai che molti settori conservatori fecero propria la causa della provincia come strumento per disarmare lo sviluppo dell'autonomia regionale, calcando dunque la strada tracciata durante la stagione primoriverista. Un intreccio difficile da sciogliere, a causa di una non facile lettura delle diverse fonti culturali a cui attingevano le diverse parti in gioco.

La provincia come istituzione continua dunque ad essere uno degli specchi in cui più nitidamente si può vedere quell'incrocio di distinte ideologie, tradizioni e finalità che vengono a crearsi dietro un termine come quello dell'autonomia. Una parola che in sé racchiude anche il problema della sovranità e dunque della Nazione. Il risultato finale della calde sessioni di settembre fu dunque quello di portare a perfezionamento lo schema tracciato dalla Commissione, facendo anzi della parola *integral* la definizione di questo modello territoriale: nella stessa sessione di approvazione definitiva del titolo primo, dopo una oggettivamente sfortunata formula di “Estado de tendencia federativa” proposta dalla Commissione, il termine *integral*, utilizzato da Asua per definire il modello territoriale repubblicano, venne posto nell'articolo primo a coronamento formale di questo processo²⁶⁸. Fu il risultato di un confronto, di un dibattito in sede costituente, ma come si è messo in evidenza all'inizio di questo capitolo anche la sintesi di un decennale dibattito di riforme

267DSSC, n. 45 del 25 de settembre 1931 p. 1250 – 1251

268v. nota 248 del presente capitolo

costituzionali che se da un lato guardava alla tradizione interna alla penisola, dall'altro cercava gli strumenti per realizzare così tanto in così poco tempo in quel mondo culturale occidentale che tanto attraeva ed allo stesso tempo spaventava. Una bipolarità questa che diveniva ancora più forte nel caso del mondo germanico, culla culturale di generazioni di intellettuali spagnoli, madre del pensiero krausista, ma che con la prima guerra mondiale aveva posto non pochi problemi ad una buona parte delle élite del pensiero spagnole. Weimar e la repubblica austriaca permisero la riconciliazione. Di più: divennero gli esempi di come da un'autocrazia potesse nascere una democrazia, o per lo meno così si credeva e sperava. Preuss, Kelsen, Gierke e Jellinek sono nomi ricorrenti nei dibattiti costituenti, e ancor più fondamentali nel momento in cui Jiménez de Asúa fissò le coordinate base che divennero poi i pilastri della repubblica. Non si trattava però ne di passeggiare mode ne di infatuazioni personali, quanto piuttosto il risultato di un lungo rapporto fra le culture giuridiche delle due aree. Scopo del prossimo capitolo sarà cercare di fare un po' di luce su questo percorso.

Cap. IV – Le repubbliche e il territorio: la costruzione della democrazia spagnola fra le due guerre e il paradigma Weimar

- IV-1: Un rapporto di lungo periodo: la circolazione della cultura costituzionale fra Spagna e Germania

Nel 1946 Costantino Mortati ebbe l'incarico dal Ministero per la costituente di redigere una versione commentata e tradotta della costituzione di Weimar¹: nell'Italia che cercava di gettare le basi di una nuova esperienza repubblicana e democratica, appena uscita dall'esperienza bellica e dal ventennio fascista, gli stimoli e gli ammonimenti che potevano trarre dalla teoria e dalla prassi della prima repubblica tedesca erano parecchi. Questo saggio introduttivo si è convertito, com'è noto, in un classico, per decenni l'interpretazione autorizzata in Italia su un testo costituzionale tanto fondamentale per la storia europea². Prima di addentrarsi nell'esame del testo e delle sue caratteristiche Mortati dipinse un veloce affresco della storia e della cultura costituzionale tedesca: in particolare si soffermò sulla della situazione partitica della Assemblea costituente tedesca, ponendo in evidenza come

“Pur nell'estrema varietà delle tendenze un elemento di omogeneità collega fra di loro questi raggruppamenti politici, ed esso è dato dalla comune concezione organicistica, tradizionale del pensiero tedesco, e da questo contrapposta alla dispreziata democrazia atomistica occidentale. Tale elemento, però, per la sua vaghezza e per le divergenze

1 C. Mortati (a cura di), *La costituzione della repubblica di Weimar*, Milano, Sansoni, 1946. Il testo è disponibile in lingua spagnola grazie alla recente traduzione del 2010 da parte dell'editoriale Tecnos e inserita nella Raccolta *La constitución de Weimar*; unitamente al commentario del processo costituente di W. Jellineck ed alla versione commentata della costituzione di O. Buhler. Su quest'ultima avremo modo di tornare in seguito

2 Di fatto rimase la principale traduzione commentata sino all'edizione di F. Lanchester, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano Giuffrè, 1994. *Nascita di una Costituzione : il dibattito costituzionalistico alle origini della Repubblica di Weimar*, Milano, Giuffrè, 1984. Recentemente (2008) nella collana “il monitore costituzionale” diretta da La Torre è disponibile una nuova traduzione a cura di M. Carducci.

sul modo di intenderne l'attuazione, non agisce come un fattore effettivo di coesione, ne giova ad imprimere un carattere di armonia alla costruzione³”.

Non ritengo sia azzardato affermare che queste parole possano essere, senza troppe difficoltà, applicate al contesto politico-culturale della seconda repubblica spagnola, riuscendo con la stessa forza e precisione a descriverne alcuni caratteri fondamentali. Nel contesto ispanico peninsulare, come nell'area di lingua tedesca, la tensione fra la lezione della Rivoluzione francese, il liberalismo di declinazione anglosassone e la affermazione della continuità come un valore costituzionale fondamentale fecero dell'organicismo un linguaggio comune delle diverse culture istituzionali, fossero queste dominanti o di opposizione, conservatrici piuttosto che progressiste⁴. Una situazione questa che portò l'area tedesca come quella ispanica a considerarsi ed essere considerate contemporaneamente come parti integranti e periferie del consesso occidentale, portatrici di istanze culturali eccentriche, ma ineliminabili⁵.

Se questi erano alcuni degli elementi profondi che tracciarono una sottile ma robusta trama culturale, che permise di gettare un ponte invisibile fra la declinante potenza ispanica e la ascendente forza dell'area tedesca, già a partire dall'inizio dell'Ottocento altri fattori più contingenti ben evidenti accomunarono l'evoluzione ed i destini di queste due aree culturali⁶.

Entrambi le giovani repubbliche si trovarono di fronte al problema di superare un'unità nazionale che era fortemente debitrice all'elemento monarchico come aggregante del tessuto istituzionale e territoriale. Un fattore questo che certamente non aiutava al consolidamento dell'istituzione repubblicana, mai esistita in Germania e portatrice di sinistri ricordi associati al disgregamento territoriale in Spagna⁷. Il problema era non un fatto teorico di legittimazione o un dibattito sulla teoria della sovranità, quanto piuttosto l'interrogativo sulla tenuta territoriale e politica senza i due pilastri fondamentali della

3 C. Mortati, *La costituzione...*, p. 19

4 V. cap. I e II

5 Sul tema riguardo all'area tedesca la recente pubblicazione di E. D. Weitz, *La Germania di Weimar*, Einaudi, 2009

6 S. Gómez Carbonero, “Dos procesos paralelos hacia el final tragico de la democracia: las culturas políticas de Weimar y de la segunda Republica española”, in *Investigaciones Historicas*, Uni. Valladolid, n. 21, a. 2001, pp. 281-299

7 Vedi cap. II

tradizione e della Corona. Se dunque Weimar divenne sin da subito, e a livello mondiale, uno dei modelli costituzionali con cui lo sviluppo della democrazia dopo la grande Guerra obbligatoriamente si confrontò, per la nascente repubblica spagnola il rapporto non solo con il testo costituzionale del 1919, quanto con il costituzionalismo tedesco tutto, venne ad avere un ruolo fondamentale. Già abbiamo avuto modo di illustrare come nella Costituente spagnola la produzione giuridica di area germanica fosse stato un punto di riferimento essenziale. Un fatto questo che venne rimarcato da tutti gli autori che scrissero sin dai primi mesi dell'entrata in vigore della costituzione commenti più o meno estesi o rigorosi riguardo la neonata costituzione repubblicana spagnola: positivamente o negativamente, il debito che i costituenti ispanici avevano contratto con il mondo costituzionale weimariano venne riconosciuto⁸. Si badi bene però, è importante rimarcarlo, con il dibattito costituzionale che Weimar produsse: fin dalla sua nascita la giovane repubblica tedesca fu attraversata da debolezze e problemi di legittimazione, primi fra tutti quelli dovuti ad una trasformazione dell'organizzazione territoriale del federalismo tedesco, che fu solo iniziata dalla Costituente del 1919. Tutto questo trasformò il *Reich*-repubblica in una interminabile fabbrica costituzionale che, nel decennale tentativo di riformarsi e stabilizzarsi, contribuì ad una produzione dottrina di immensa ricchezza ed alla nascita di diversi progetti di riforma che, per quanto poi non concretizzati, animarono i dibattiti giuspubblicistici della epoca⁹. Il mondo della cultura giuridica spagnola non visse dunque l'esperienza weimariana come la lettura di un testo costituzionale statico, commentato e criticato dalla copiosa dottrina dell'epoca, quanto piuttosto, com'è naturale, come una carta viva che rappresentava, specie nella soluzione dell'intricato problema territoriale, una soluzione provvisoria aperta ad un cambiamento che si tentò sino all'ultimo di portare a termine.

Proprio questa tensione fra la ricezione di modelli costituzionali innovativi e la magmaticità del momento, che supera le rigidità di qualsiasi schematizzazione modellistica, è chiaramente individuabile nella ricezione che venne fatta in area ispanica della lezione weimariana. Un clima culturale che ben traspare nell'opera del 1925 dal

8 Blas Guerrero, Andrés de, "El debate doctrinal sobre la autonomía en la Cortes Constituyentes de la II República", in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 6, 1991, pp. 119-144

9 F. Lanchester, *Nascita di una Costituzione : il dibattito costituzionalistico alle origini della Repubblica di Weimar*, Milano, Giuffrè, 1984; M. Carducci, *La cultura di Weimar e lo studio del diritto costituzionale comparato: saggio bibliografico*, Cavallino, Pensa, 2008*

titolo *La crisis del moderno constitucionalismo en las naciones europeas*¹⁰. Si trattava della raccolta di un ciclo di conferenze che si tenne a partire dal 30 ottobre del 1923 presso la *Real Academia de Ciencias políticas y sociales* ed a cui presero parte come ponenti alcuni dei più rilevanti protagonisti del mondo giuridico di quegli anni: maestri affermati, quali Posada o Urena, giuristi di una generazione successiva, ma già di chiara fama, quali Alcalà Zamora, giovani allievi, quali Goicoechea e Gascón y Marín. Ad un mese circa dall'arrivo al potere di Primo de Rivera quella che era una delle più importanti istituzioni della cultura ufficiale si ritenne in dovere di occuparsi, in prospettiva comparata, delle difficoltà e dei cambiamenti che, nel mondo occidentale, stavano caratterizzando il fenomeno del costituzionalismo. Un interesse non dovuto ad una semplice volontà erudita di conoscenza, quanto piuttosto sospinto verso una chiara finalità pratica. Come si è già avuto modo di porre in evidenza il periodo che va dal maurismo ed arriva alla Repubblica fu attraversato da questa costante del problema della riforma costituzionale, in cui la stagione primoriverista si inserì non tanto come parentesi, quanto piuttosto come una delle possibili strade di rinnovamento¹¹. In questo clima si viene a sviluppare dunque il dibattito fra personaggi che, direttamente o indirettamente, sarebbero stati poi protagonisti, come abbiamo avuto modo di vedere, della stagione repubblicana.

La grande stella di questi interventi sul costituzionalismo europeo fu proprio la Costituzione di Weimar: Posada la pone al centro del suo esame comparato, mentre Gascón y Marín ne fa addirittura il filo rosso attraverso cui ripercorrere tutte le novità e le criticità a cui stava andando incontro il concetto di costituzionalismo. Già si ha avuto modo di vedere l'attenzione ed il rispetto di Posada per il mondo germanico, complice soprattutto la sua formazione krausista, che lo portò naturalmente a guardare con interesse una realtà come quella tedesca, culla dell'organicismo e delle sue distinte declinazioni. Un'attenzione che si ritrova in queste conferenze, centro delle quali è il problema della crisi che le categorie del costituzionalismo liberale dovettero affrontare davanti all'evoluzione sociale, alla nascita del sindacalismo, al problema della rappresentanza. In gioco sarebbe dunque la

10 A. Posada, N. Alcalá-Zamora, A. Goicoechea, J. Gascón y Marín, L. Maricharal y Monreal, *La crisis del moderno constitucionalismo en las naciones europeas – Consideraciones acerca de este asunto*, Madrid, Viuda e hijos de Jaime Rates, 1925

11 v. cap. III

capacità o meno del costituzionalismo di superare l'individualismo atomistico per riconoscere una pluralità di corpi sociali: una missione questa in cui il costituzionalismo storico anglosassone avrebbe mostrato una maggiore capacità di metamorfosi ed a cui quello continentale aveva avuto modo di dare risposta con la rifondazione costituzionale weimariana¹². Weimar avrebbe dunque rappresentato la sintesi di quel difficile compito di innovazione e sviluppo del costituzionalismo europeo indirizzato verso la democrazia, il repubblicanesimo e lo stato sociale, connotato dalle difficoltà e dalle contraddizioni nella realizzazione di questo percorso¹³. Un difficile gioco di equilibrismo in cui venne coinvolta quella classe di professori che, grande serbatoio della tecnica del diritto di area germanica, si trovava ad essere chiamata a dare forma alla prima democrazia tedesca: i professionisti della politica rimanevano in secondo piano. Il “costituzionalismo di cattedra”

12 . Tutte queste posizioni del maestro ovietaense trovarono una compiuta e diffusa sintesi nel suo noto *Tratado de derecho politico*, in cui a chiare lettere viene evidenziata la superiorità della visione organica dello stato:

“La concepción orgánica de la sociedad y del Estado, frente a la mecánica y atomística de una sociedad resultante del equilibrio de los esfuerzos individuales contrapuestos-y de un Estado - rebaño de seres bajo un gobernante-, la concepción orgánica, digo., interpreta la realidad, penetrando por el análisis en la complejidad de sus elementos. y definiendo su contenido como un mundo de estímulos y de impulsos creadores, y como un complejo de intereses sociales que se estructura para realizar funciones en vista de fines necesarios.” (T I, p. 246). Una superiorità che si farebbe manifesta nel superare il dogmatismo del concetto di sovranità e le nette divisioni fra forme dello stato e forme della società, permettendo anzi che il primo possa in questo modo riflettere davvero la multiforme varietà della seconda, composta di individui, associazioni e corpi. In altre parole permetterebbe il riconoscimento di quelle che Posada definì “dos realidades igualmente humanas: lo individual el social”, Volano di questa soluzione sarebbe ancora una volta il concetto di autonomia, che non solo permette di superare le categorie del federalismo tradizionale, ma nei fatti, abbracciando un pensiero già sostenuto da Backer, qualsiasi formazione statale, anche quella che si professi unitaria, sarebbe in un certo qual modo federale:

“Sin necesidad de definir la estructura del Estado como un régimen federalista - federación de municipios o de regiones o provincias, o federación de sindicatos, gremios-, se puede reconstruir la idea y la estructura del Estado concibiéndolo como una unidad orgánica compleja, síntesis jurídica de unidades vivas, como él, cada una para sí y formando todas, merced a una amplia colaboración, una unidad superior. El concepto social y jurídico de raíz ética, que puede iluminar y dar calor y fuerza y eficacia a la noción compleja del Estado, es la de autonomía, que entraña, como exigencia fundamental, la capacidad ética y económica en las unidades que integran, el Estado, para afirmar su propia personalidad distinta, dentro del régimen jurídico del mismo Estado, y aun fuera de él, y para establecer y mantener y transformar por sí un orden jurídico privado, suyo.” (T. I, pp. 258-259). Per approfondire il pensiero sulla teoria dello stato di Posada ed avere un aggiornato profilo bibliografico si veda la tesi dottorale di M. Soria Moya, *Adolfo Posada: Teoría y práctica política en la España del siglo XIX*, Valencia, Tesi di dottorato, 2003.

13 Agli occhi di Posada la costituzione contemporanea che meglio incarnò questo processo fu proprio quella di Weimar. Chiudendo difatti un lungo ed attento commentario nel *II tomo del Tratado de Derecho Politico*, il maestro ovietaense sottolineò come: “La Constitución de 1919 es quizá el ensayo más profundamente elaborado de una estructura de un Estado, según la exigencia de la concepción orgánica, política y social, y la, rectificación histórica más radical de la concepción del -Estado gregario o' suma de individuos recogidos en una unidad política pura. Y esto, sobre todo, como consecuencia de la parte segunda.” (TII – p. 249).

fu una delle costanti del mondo culturale tedesco, specie e paradossalmente di quello liberale, come abbiamo già avuto modo di vedere, nella speranza di poter trasformare dall'alto una società tradizionale in una liberale senza però negarne la continuità¹⁴. Di fatto i costituenti di Weimar si trovarono nella stessa situazione di quelli del 1848, con l'aggravante che, senza avere raggiunto il liberalismo, si pretendeva di superarlo per giungere ad una democrazia sociale¹⁵. Risulta dunque abbastanza scontato che gli *alter ego* del diritto pubblico spagnoli guardassero a ciò che accadeva nell'area tedesca, fonte culturale indispensabile e primaria per la loro formazione, con interesse ed attenzione. Una tendenza questa verso il costituzionalismo di cattedra non però generalmente condivisa: si veda ad esempio Alcalà Zamora, che sembra in questi interventi invece proprio temere questa impostazione, essendo invece piuttosto a favore di quella che era la visione della pratica politica¹⁶.

Questa contrapposizione fra una nozione teorica e professorale di costituzionalismo, e una intesa come maggiormente affine alla pratica politica, fu solo una delle coppie concettuali attraverso a cui si dipanò quel lungo dibattito costituzionale informale che condusse dal primo dopoguerra sino alla approvazione del testo repubblicano.

Le posizioni che si ritrovano in questi scritti non sono dunque né estemporanee né transitorie, quanto piuttosto linee guida di un lungo dibattito e confronto con il costituzionalismo ed il pensiero giuridico europeo condotto dai diversi settori del mondo culturale ispanico, sin a partire da quella precoce missione di Sainz del Río che comportò l'arrivo del krausismo nella penisola¹⁷. Un dibattito che con l'avvento della dittatura, se in un primo tempo si trovò in parte imbrigliato, venne ad esplodere sul finire degli anni venti con la convocazione dell'*Asamblea Nacional*, rendendo ormai definitiva la crisi del

14 v. cap. I

15 La letteratura dell'epoca già mise in evidenza questo parallelismo: si vedano a riguardo ad esempio le considerazioni di Nawiasky, *Grundgedanken Reichsverfassung*, Berlin, 1920 o quelle di E. Vermeil, *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande: essai d'histoire et de psychologie politiques*, Paris, Librairie Istra, 1923; in Spagna probabilmente il profilo più articolato ed aggiornato fu quello di Posada, *Tratado de Derecho Politico*, Madrid, Victoriano Suárez, 1923, II voll., 3^a ed. rev. (qui vol. II, pp. 222-250)

16 Nell'intervento contenuto in *La crisis del moderno...* pp. 57-58 critica difatti l'impostazione di Posada di astrattismo: "Parecía que sin corresponder a su filiación científica, propendía, llevado sin duda por la fuerza de su enorme cultura, a una explicación intelectual o ideológica de la historia, y más bien aparecía, a mi entender, el proceso de las ideas en orden a la doctrina constitucional, que la crisis del constitucionalismo europeo moderno, que es el tema."

17 V cap. II

costituzionalismo restaurato e trasformando il direttorio militare da medico a creatore di una nuova dimensione costituzionale. In questo la penisola iberica non faceva altro che sommarsi alla ricchezza del dibattito costituzionale del dopoguerra e alla crisi che alcuni valori del costituzionalismo ottocentesco mostravano. Attorno dunque ai capisaldi della riforma territoriale dell'amministrazione e del problema dell'autonomia si articolò una parte importante del discorso costituzionalistico di quegli intensi anni, culminando nella fase repubblicana. Non solo dunque il problema della riforma costituzionale, quanto piuttosto la stessa opportunità o meno di guardare a modelli esterni, la loro scelta e la loro influenza erano elementi che affondavano le propri radici nella secolare tensione fra la ricerca di una quadratura istituzionale che soddisfacesse la necessità del cambiamento con la volontà della continuità. Prendiamo ad esempio proprio Alcalà Zamora: già ormai nella fase terminale di quella repubblica di cui lui fu il primo presidente di governo stigmatizzò come un carattere a suo vedere negativo del testo costituzionale il suo essere una “costituzione d'importazione”¹⁸.

Il carattere di costituzione straniera, che venne imputato da settori importanti del conservatorismo repubblicano, alla carta della seconda repubblica, similmente a come peraltro avvenne con la costituzione weimariana da parte delle destre tradizionaliste tedesche, fu un problema profondo, emerso sin da subito, non fu il risultato di una riflessione successiva, conseguenza delle tensioni che si trovò ad affrontare la repubblica alla vigilia del colpo di stato militare: anche solo una veloce ricognizione dei dibattiti della costituente da un'idea di come l'accusa di essere una costituzione-collage emergesse con chiarezza¹⁹.

Questa tensione fra la difesa della propria tradizione culturale, e la volontà di aprirla verso un occidente variamente inteso come mondo di appartenenza e modello d'ispirazione, si unì a doppio filo al problema della originalità costituzionale, dietro a cui stava ancora una volta il problema della edificazione dell'edificio nazionale e della sua difesa attraverso una carta che fosse contemporaneamente specchio della situazione del paese e volano del suo sviluppo. L'evoluzione difatti che il costituzionalismo liberal-democratico veniva conoscendo negli anni successivi alla prima guerra mondiale rendeva nei fatti impossibile

18 N. Alcalà Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931*, Madrid, Imprenta de R. Espinosa, 1936

19 Sulla costituente spagnola Cfr. cap. III pp....;

poter pensare una Costituzione che fosse solo una carta di diritti e doveri variamente declinati unita ad una regolamentazione minima della vita pubblica. Soprattutto però il problema era che la democratizzazione del contesto politico ed il contemporaneo ingresso sulla scena degli attori sociali minava alle fondamenta i concetti di sovranità e cittadinanza individuale che facevano parte del lessico giuridico formale del diversificato panorama europeo. Un lessico utilizzato e fatto proprio anche dalla cultura giuridica ispanica, che guardava come abbiamo già avuto modo di veder con diversificato interesse al modello continuistico anglosassone, al mondo culturale francese ed al problematico rapporto fra individuo e società del *Rechtstaat* tedesco. In ogni caso un panorama complesso ed interrelato, nonostante tutti i problemi di ritardo culturale e di chiusura che pativa il sistema universitario ispanico²⁰. Un rapporto comunque quello con il mondo esterno alla penisola che nella fase costituente repubblicana fu variamente inteso ed interpretato, al punto che un personaggio come Ortega y Gasset, che tanto sempre sostenne la necessità che la Spagna si dovesse dotare di un testo che fosse frutto originale nato dalla propria tradizione, si trovò a prendere le difese del testo costituzionale, ancora nella sua versione preliminare della commissione, riguardo alle accuse di non ispanicità:

“Este artículo o el otro, es decir, las piezas del aparato gubernamental, podrán haber sido incluso transcritas de Cartas forasteras. ¡No faltaba más! El abecedario jurídico, las piezas del edificio civil, son hoy comunes a todos los pueblos, y usar otros sonidos elementales no fuera sino arcaísmo o extravagancia. La originalidad, pues, sólo puede consistir en la combinación.”²¹

In fondo a queste due posizioni è riducibile quello che era un secolare processo di confronto e scontro fra la necessità di apertura verso gli orizzonti culturali occidentali più avanzati e la convinzione dell'esistenza di un genio *hispanico* creatore capace di darsi attraverso la propria tradizione i giusti fondamenti costituzionali. Posizioni queste che, nonostante vivessero ideologicamente su barricate opposte, spesso tendevano a fondersi nell'eclettico mondo culturale spagnolo. Un gioco che veniva complicato ulteriormente dal

20 Sul tema rivelatore già all'epoca A. Posada in *Derecho político comparado*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1906, cap. I “La enseñanza de las ciencias políticas”, pp. 3-82

21 DSCC, n. 33 del 4 settembre 1931, p. 773

costante dubbio su quale fosse la reale collocazione del mondo culturale ispanico all'interno del mondo occidentale, da cui la non casuale precoce attrazione verso quell'area germanica che viveva anch'essa quel complesso di dislocazione culturale²², specie nei settori del liberalismo.

Non si vuole con questo né nascondere né minimizzare le differenze evidenti che esistevano fra un mondo ispanico, caratterizzato dalla pervasività culturale e sociale del cattolicesimo, marginale economicamente e con una debole struttura educativa rispetto al panorama europeo più avanzato, rispetto ad una realtà tedesca multi-religiosa e culturalmente all'avanguardia ma che conosceva un' unificazione recente che la prima guerra mondiale poteva addirittura rimettere in discussione. Anche fatto salvo tutto ciò, la vicinanza delle due culture politico-giuridiche era molto forte, già durante l'intero arco ottocentesco: entrambe si trovarono a dover far fronte al problema nazionale dovendo far i conti con una ingombrante idea imperiale²³; entrambe dovettero affrontare il problema di una forte coscienza regionale che andava più in là del semplice localismo. Più di tutto però entrambe queste realtà dettero corpo *ab origine* ai rispettivi concetti di Nazione in una logica anti-napoleonica, che si trasformò in una logica anti-rivoluzionaria e dunque anti-rotturista.

L'avvento della repubblica di Weimar in Germania e della seconda esperienza repubblicana in Spagna avrebbe dovuto rompere questa continuità, in realtà fu quello che non si volle e non si poteva fare: anche i settori più progressisti, con alcune eccezioni, non ritenevano che le soluzioni radicali fossero utili e corrette. Prima dunque di affrontare seppur rapidamente le tappe ed punti salienti del percorso weimariano, occorre ritornare sul problema dei rapporti e della circolazione culturale fra queste due aree tanto asimmetriche in apparenza quanto vicine come problematiche concrete: solo in questo modo sarà possibile porre in evidenza come non solo il puro interesse comparativo nei confronti di una carta d'avanguardia, quanto piuttosto Weimar come espressione del mondo culturale tedesco fosse la principale fonte d'ispirazione della costituente repubblicana spagnola, lo specchio

²² Cfr. cap. I e cap II

²³ Già si è avuto modo di parlare diffusamente del peso dell'idea imperiale in Spagna nel cap. II, per l'area tedesca e più in generale in chiave comparata europea si veda Bellabarba, Marco; Mazhol, Brigitte; Stauber, Reinhard; Verga, Marcello (a cura di), *Gli imperi dopo l'impero nell'Europa del XIX secolo*, Bologna, Il Mulino - Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento - Quaderni 76, 2008

in cui la repubblica cercò di riflettersi per trovare una propria esistenza.

– La JAE e l'attrazione per la cultura giuridica tedesca

Diversi anni or sono Francisco Tomás y Valiente tenne una conferenza dal titolo “El estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada”, con lo scopo di dare alcune prime risposte e spingere gli studiosi verso l'indagine delle radici culturali straniere di un modello nato per risolvere un problema tanto profondo quale quello della convivenza all'interno del contesto spagnolo²⁴. Offrì alcune piste e suggestioni verso quel mondo germanico del diritto pubblico, che visse una incredibile ricchezza giuspubblicistica e una altrettanto profonda crisi della propria identità statale, stretta nella morsa della crisi dei modelli costituzionali liberali, l'instabilità economica e la disaffezione politica. Un mondo che cercava soluzioni che potessero riuscire a dare nuovamente coesione ad una società che appariva lontana dalla Repubblica: interrogativi a cui Smend con la sua *Integrationslehre* cercò di dare risposta, affrontando le critiche di personaggi come Heller e Kelsen²⁵. Un realtà in cui un personaggio come Carl Schmitt

24 Il testo di questo intervento è nella raccolta *La segunda república española – el primer bienio; III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporánea de España*, Madrid, Siglo XXI, 1987, pp. 379-385. Questo intervento viene ormai quasi sempre citato come una delle spiegazioni ufficiali sul tema. In realtà, come lo stesso Tomás y Valiente pone in evidenza nel corso di tutto il testo, lo scopo dell'intervento era quello di stimolare il dibattito limitandosi ad approfondire il dibattito sull'origine della formula

25 R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale*, introduzione di G. Zagrebelsky, Milano, Giuffrè, 1988; Sulla teoria dell'integrazione di Smend di grande interesse G. Luther, “Rudolf Smend: genesi e sviluppo della dottrina dell'integrazione”, in *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, pp. 177-206, in area spagnola fondamentale P. Lucas Verdú, *La lucha contra el positivismo jurídico en la República de Weimar: la teoría constitucional de Rudolf Smend*, Madrid, Tecnos, 1987. Com'è noto Kelsen scrisse un libro in critica diretta alla opera di Smend dal titolo, *Der Staat als Integration*, (in Spagna è presente una sua traduzione dal 1997 dal titolo *El Estado como integración: una controversia de principio* a cura di Juan Antonio García Amado, Madrid, Tecnos, 1997; è disponibile in italiano la traduzione *Lo Stato come integrazione*, Milano, Giuffrè, 2001). Sulla ricezione del pensatore austriaco in Spagna si veda Rivaya García, Benjamín, “Kelsen en España”, in *Revista de estudios políticos*, N° 107, 2000, pp. 151-177, che offre un aggiornato panorama bibliografico sul tema a partire dai pionieristici lavori di Lagaz Lacambra. Heller occupa un posto particolare nell'intercambio culturale ispano-tedesco, data la permanenza e morte a Madrid negli ultimi anni della sua vita. Un rapporto quello con la Spagna testimoniato dalla precoce traduzione di molte sue opere (fra tutte *Las ideas políticas contemporáneas*, Barcelona, Labor, 1930) e dalla collaborazione assidua in epoca repubblicana con la *Revista de Derecho Público*, facendo anzi da commentatore ufficiale dell'evoluzione politico costituzionale del Reich durante la svolta nazista. Sul suo rapporto con la teoria della integrazione sempre di grande interesse Sordi, Bernardo, “Sovranità e integrazione: rileggendo due teorie dello Stato (a proposito di: Hermann Heller, La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato)”, in *Quaderni Fiorentini*, 1989, n. 18, pp. 643 – 667

analizzò con una sistematicità incredibile i diversi problemi che avevano afflitto la prima democrazia tedesca, anche se senza un reale interesse nella salvaguardia della stessa²⁶

Tomas y Valiente pose però soprattutto in evidenza la rilevanza che lo scambio culturale con l'area tedesca rappresentò per tutta la scienza giuridica spagnola, e come dunque dovesse essere uno dei canali per riuscire a capire una formula, che spesso superficialmente fu tacciata di oscurità²⁷.

Il periodo costituente repubblicano si compose di genti di generazioni, culture e formazioni diverse, protagonisti del vecchio contesto monarchico o “ribelli” che accedevano per la prima volta al potere. In ogni caso una élite culturale relativamente ridotta, di cui una parte rilevante ebbe la possibilità di conoscere il mondo culturale germanico grazie alla nascita di istituzioni che permisero di aprire l'atrofico panorama peninsulare verso l'esterno: il riferimento è ovviamente alla *Junta de Ampliación de Estudios*, la cui nascita ebbe lunga gestazione: si può anzi dire che si trattò della istituzionalizzazione del lavoro portato avanti da quella università parallela che fu l'*Instituto de Libre Enseñanza*, unitamente a sforzi dispersi ed energici di alcuni professori di riuscire a portare avanti nei rispettivi settori quel rinnovamento e quella internazionalizzazione della cultura peninsulare che tanto si necessitava.

Gli esordi di questa istituzione non nacquero sotto i migliori auspici: quando nel 1907 la *Junta de ampliación de estudios* iniziò il suo cammino: l'appoggio delle istituzioni e le risorse del neonato Ministero dell'Istruzione pubblica non sembrarono assicurarle un futuro solido:

“La vida de la junta, en el año que acaba de espirar, ofrece mayor cantidad de esfuerzos y esperanzas que de resultados. [...]”

En un país algo retardado, que apenas comienza a salir de un crítico período de decadencia, no es extraño que los Poderes públicos vacilen en largos tanteos antes de hallar la resultante de un sentir nacional, y, como en el individuo, ocupe el instinto, en

26 J. A. López García, “La presencia de Carl Schmitt en España”, in *Revista de estudios políticos*, N° 91, 1996, pp. 139-168

27 Lo stesso Tomas y Valiente lasciò molto chiaro questo punto: “La inclusión de un gesto, más o menos certero, en el artículo I de la Constitución, alusivo a la teoría de la integración de Smend, pudo venir de la mano de alguno de aquellos jóvenes profesores, entonces estudiosos en Berlín, preocupados por el problema regional catalán (entonces el mas agudo) y por la necesidad de propiciar la voluntaria integración de integrar las partes en la totalidad, de las regiones autonómicas del Estado”. (p. 393)

momentos de angustia, el lugar de la reflexión.

Pero precisamente esa conciencia social difusa, que de un modo tan intenso ha respondido al llamamiento, cabe esperar que sea garantía del éxito.

La obra se condensaba en dos puntos principales: provocar una corriente de comunicación científica y pedagógica con el extranjero, y agrupar en núcleos de trabajo intenso y desinteresado los elementos disponibles en el país.”²⁸

Eppure, tre anni dopo l'istituzione già funzionava a buon ritmo, dando vita a quella circolazione culturale di respiro europeo che fu tra i fattori che diedero alimento alla cosiddetta *Edad de la Plata* e a diverse generazioni di giovani e vecchi ricercatori²⁹.

Non è intenzione qui di ripercorrere la complessa vicenda dell'intercambio culturale fra Spagna e Germania, un mutuo interesse con radici antiche già esaustivamente indagato da entrambi le parti.³⁰ L'interesse è piuttosto quello di porre in evidenza alcuni passaggi e collegamenti di questa vicenda, che permettano di ricostruire come questa circolazione culturale abbia avuto un ruolo determinante nella gestazione del pensiero e della pratica costituzionale.

Nel campo del diritto e delle scienze sociali comparate abbiamo già avuto modo di imbatterci velocemente in quella che fu la pionieristica opera che Posada organizzò attorno alla sua cattedra nell'università di Oviedo, puntualmente descritta nella sua raccolta *Derecho político comparado*³¹. Un libro questo in cui si trovano condensati quegli

28 JAE, *Memoria correspondiente a los años 1910-1911*, p.

29 Nella *Nota preliminar* a la *Memoria correspondiente a los años 1910-11* si dice chiaramente come “El año 1910 fué para la junta un periodo de expansión en que comenzaron a tomar cuerpo algunos de los gérmenes contenidos en su Decreto constitutivo. La mayor parte de las nuevas creaciones apenas pudieron sino iniciarse dentro de aquel año, y por ello pareció razonable aguardar a que en el siguiente dieran muestra de su actividad y publicar reunidas las Memorias referentes a ambos que, si en el orden del tiempo son distintas, en consideración a la obra apenas podrían separarse.” Fra queste iniziative incipienti un ovvio interesse ricopre il Centro de Estudios Históricos, nell'ambito del quale nacque l'*Anuario de Historia del derecho español*. Sul CEH si veda J. M. López Sánchez, *Heterodoxos españoles – El centro de Estudios Históricos, 1910-1936*, Madrid, Marcial Pons, 2006

30 In area tedesca si veda la completissima monografia di E. W. Pöppinghaus, *Moralische Eroberungen? Kultur und Politik in den deutsch-spanischen Beziehungen der Jahre 1919 bis 1933*, Frankfurt am Main, Vervuert, 1999. In Spagna la ottima tesi dottorale pubblicata di J. De la Hera Martínez, *La política cultural de Alemania en España en el periodo de entreguerras*, Madrid, Servicio de publicaciones del CSIC, 2002. Di recentissima pubblicazione, uscita per il centenario della JAE-Residencia de estudiantes S. Rebock (a cura di), *Traspasar Fronteras – Un siglo de intercambio científico entre España y Alemania*, CSIC – DAAD, 2010 (tutta l'opera è in edizione ispano-tedesca).

31 Posada ebbe modo di tornare anni dopo, al termine della sua carriera, sul tema dell'insegnamento e

ideali di insegnamento pratico, di coinvolgimento dell'alunno, di necessità di apertura verso le altre esperienze culturali, che stavano alla base della lezione krausista e ginerista³².

Una linea questa che fu perseguita dalla stessa *Junta*, la quale anzi permise finalmente quel salto di qualità che era necessario: non più l'azione isolata di alcune personalità, quanto piuttosto il tentativo di creare un sistema, una rete di scambio di eccellenze volta a creare una élite sufficientemente preparata e aperta per poter riuscire a dare forma a una classe dirigente che traghettasse fuori la Spagna non solo dalla sua atrofia culturale, quanto piuttosto anche da quella politica³³.

Una sommaria ricognizione delle memorie e dei dossier di coloro che nel campo delle scienze umanistiche e del diritto usufruirono dei mezzi messi a disposizione della JAE nella tappa anteriore alla prima guerra mondiale permette di rendersi conto degli interessi e dei bacini culturali a cui si attingeva.

Limitandosi anche solo al tema della riforma locale e territoriale vi sono esempi quali il prof. Francisco Bernis, cattedratico rinnovatore dell'insegnamento di economia politica della Facoltà di Diritto di Salamanca oltre che membro dell'*Instituto de reformas sociales*, il quale inviò una memoria nel 1910 con tema "La Hacienda local inglesa", oppure José Ramón Pérez Bances, futuro traduttore di Simmel e Spand, borsista a Monaco nel 1911, anno in cui spedì un lavoro sul "Derecho de asociacion en Alemania" di Gierke, e nel 1912, durante il quale inviò una memoria sulla storia della persona giuridica³⁴. Sempre Nel

dell'importanza dell'attività pedagogica e seminariale nell'articolo *El derecho politico como espectaculo – cincuenta anos de catedra* in "Revista de dercho público", 1933

32 A. Posada, *Derecho politico...*, Prologo p. XI "La cátedra es, sin duda, un gran medio educador. No sabría, por lo que á mí toca, decir lo que le debo. Apenas he escrito un artículo, y no digamos un libro, que no haya surgido en la cátedra. Es ésta, en efecto, una sugestión constante, una invitación animadora á pensar y ver."

33 Sul tema oltre la già variamente citata opera di M. Tuñon de Lara, *Medio siglo de cultura española (1885 – 1936)*, 3 edizione corretta e ampliata, Madrid, Tecnos, 1984 di particolare interesse la raccolta del IX colloquio di Storia Contemporanea di Spagna diretto dallo stesso Tuñon de Lara dal titolo *Los orígenes culturales de la II República*, Madrid, Siglo XXI, 1993. In particolare si vedano gli interventi di M. Tuñon de Lara, "Grandes corrientes culturales", pp. 1-24 e di Paul Aubert, "Intelectuales y cambio politico", pp. 25-100. Sul tema sempre di Aubert in specifico "¿A la Sorbona, a Marburgo o a la Alpujarra? La Junta para Ampliación de Estudios", in *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, N° 14, 2007

34 Sulla figura di Bernis si veda il saggio di R. Robledo Hernández, Di entrambi i dati sono estrapolati dalla *Memoria correspondiente a los anos 1910-11*, rispettivamente p. 38 e p. 81 e per Pérez Bances anche da *Memoria correspondiente a los anos 1912-13*, p. 124. L'intero corpo delle Memorie è consultabile sul web nel progetto di digitalizzazione di fondi JAE-Edad de la Plata: http://edaddeplata.org/tierraafirme_jae/memoriasJAE/index.html

1912 l'allora giovane Pablo de Azcárate realizzò una serie di studi fra Inghilterra e Francia sul regime locale, specificamente, come riporta la stessa memoria della JAE

Queriendo estudiar si la última fase de la administración inglesa significa una tendencia hacia el régimen francés de centralización, trató de conocer éste directamente en sus manifestaciones características.³⁵

Carlos Garcia Oviedo, titolare presso l'università di Granada e futuro autore di una fortunata opera sul costituzionalismo europeo comparato, iniziò nel 1913 una prima ricerca di 10 mesi, continuata nel 14, centrata nei temi del diritto amministrativo tedesco partecipando ai Corsi di Anschutz e Mayer, da cui costruì una memoria dedicata al tema de “La ciencia administrativa en Alemania a partir del siglo XIX”³⁶; nel medesimo periodo Cesar Barja Carral, autore successivamente di una tesi dottorale sulla filosofia politica di Socrate³⁷, dedicò la maggior parte della sua permanenza al “...problema de las uniones de Estados y Estados compuestos, y dentro de éstos en el del Federalismo o Federación de Estados.”, incentrandosi in un primo momento sul caso tedesco, poi, grazie ad un'altra borsa del 15 ed a un viaggio di dodici mesi negli Stati Uniti, studiando il federalismo d'oltreoceano. Sul tema inviò anche una memoria conservata nel suo dossier personale³⁸. Anche il federalismo ed il diritto svizzero furono oggetto di attenzione e di viaggi di studio incentrati sui temi della riforma codicistica e dell'istituto del referendum³⁹.

35 *Memoria correspondiente a los años 1912-13*, p. 46

36 *Ibidem*, p. 78 y *Memoria correspondiente a los años 1914-15*, p. 61. Abbiamo già avuto modo di vedere come Garcia Oviedo abbia avuto un ruolo da protagonista nel costituzionalismo far gli anni venti e trenta, prima come membro della *Comisión Constitucional* primoriverista, poi come divulgatore del pensiero costituzionale europeo del primo dopoguerra proprio a cavallo dell'Esperienza repubblicana, divenendo un referente di primaria importanza per il discorso introduttivo al progetto costituzionale di Jiménez de Asúa. Una volta approvata la carta costituzionale fu tra i primi commentatori della dottrina costituzionale repubblicana tradotti in Italia: nel 1934 uscì difatti un suo noto commento alla costituzione italiana sulla *Rivista Italiana di diritto pubblico e amministrativo*. Per la traiettoria personale anche successiva alla repubblica si veda il breve profilo di F. Sosa Wagner, *Juristas de la segunda República – Los juspublicistas*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp.

37 JAE, *Memoria correspondiente a los años 1914-15*, p. 44 e *Memoria correspondiente a los años 1916-17*, p. 24.

38 *Estudios del federalismo en los Estados Unidos*, en Archivo JAE – B-3. L'archivio della JAE e tutti i dossier personali sono consultabili on-line all'indirizzo http://archivojae.edaddeplata.org/jae_app/ 13/11/2011

39 Un'attenzione quella alla Svizzera dovuta anche alla difficoltà che comportava viaggiare presso i paesi coinvolti nel primo conflitto mondiale, a differenza di Spagna e confederazione elvetica, entrambe neutrali. Sulle peculiarità del costituzionalismo svizzero D. Maggeti, “La excepción suiza”, in *Historia y*

Si assistette dunque ad un salto di qualità del dibattito sul tema, che permette ben di capire come l'esame della legislazione comunale e delle strutture amministrative condotti in questi anni abbiano dato vita ad opere che continuarono ad essere in Spagna per anni di riferimento su questi temi: il fermento intellettuale e l'intensificazione dell'intercambio culturale permise la nascita di saggi e monografie che iniziarono a superare i limiti dell'atrofico mondo universitario spagnolo, venendo condotte analisi supportate da un conoscenza approfondito della legislazione, specie la più recente⁴⁰.

Aprondo l'orizzonte verso altre tematiche inerenti alla scienza giuridica e sociale numerosi sono i personaggi, in seguito protagonisti della stagione repubblicana, che già prima della Grande Guerra aprirono ed arricchirono i propri orizzonti culturali formandosi nella scuola tedesca grazie ai benefici della JAE. Solo per citare alcuni dei più rilevanti Besteiro viaggiò fra il 1908 ed il 1911 fra Monaco e Berlino partecipando alle lezioni di professori quali Lipps, Wundt e Cassirer⁴¹. Nota è la formazione germanica di Fernando de los Ríos, che fra il 1908 ed il 1910 partecipò alle lezioni di pedagogia di Rein a Jena, di logica con Eucken e di scienza del diritto con Thon. Collaborò inoltre alcuni mesi con la università di Greiswald, lavorando nella biblioteca del seminario di scienza dello Stato⁴². Superfluo credo sia ancora soffermarsi sulla formazione presso Marburgo di Ortega e del rapporto di lungo periodo che si instaurò fra lui ed il mondo tedesco⁴³.

Un personaggio che probabilmente merita al contrario un approfondimento è uno dei protagonisti di questo percorso costituzionale, ovvero Jiménez de Asúa. Conosciuta è la sua opera come traduttore ed introduttore in Spagna del grande penalista von Liszt, di cui fu allievo diretto proprio durante la sua permanenza di alcuni mesi in Berlino nel 1914⁴⁴.

política: *Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 1, 1999, pp. 71-82

40 Si vedano ad esempio le pubblicazioni che escono sia nella tradizionale *Revista de legislación y jurisprudencia* che nella più recente ed innovativa *Revista de ciencias jurídicas e sociales*, organo della cattedra Ureña.

41 JAE, *Memorias correspondiente a los años 1910-11*, p. 39.

42 *Ibidem*, p. 86. Proprio a seguito di questo viaggio realizzò la ancora oggi diffusa traduzione delle *Staatslehre* di Jellineck.

43 *Ibidem*, p. 78. Fra la estesa letteratura su Ortega uno degli studi più attenti e condotti con metodo sulla sua attività culturale con e in Germania è l'articolo di Sabine Ribka "Ortega y la «Revolución conservadora»" in *Historia y Política*, n. 8, 2002, pp. 167-196.

44 JAE, *Memoria correspondiente a los años 1912-13* p. 94 y *Memoria correspondiente a los años 1914-15*, p. 69. Fra i pochi profili biografici sul noto penalista si vedano quelli di E. Bacigalupo, *Jiménez de Asúa – un exiliado que creó escuela*, Conferencia pronunciada en enero 1993, Madrid, fundacion españoles en el mundo, 1993, di F. Sosa Wagner, *Los juristas de la...* pp. 137-145 e la nota biografica tratta dal *Diccionario Biográfico del socialismo español*, realizzato in collaborazione con la fundacion Pabo Iglesia

Un rapporto quello con il cattedratico tedesco che non si limitò solo al diritto penale, come testimonia la traduzione di quel piccolo opuscolo inerente alla ad un progetto di confederazione centro-europea di cui si è già avuto modo di parlare⁴⁵. Von Listz era uno dei membri più in vista e fondatore del *Fortschrittliche Volkspartei*, formazione nata nel 1910 che riuniva le diverse anime del *Linksliberalismus*. Fra i membri più attivi e controversi di questa formazione vi era proprio Hugo Preuss, che partecipò al partito come membro del consiglio comunale di Berlino, ruolo in cui il giurista pose al servizio della democratizzazione del liberalismo prussiano e dell'apertura verso la SPD le sue doti di giurista esperto della gestione comunale⁴⁶. Il 1910 fu difatti l'anno in cui Preuss diede alle stampe *Zur preussischen Verwaltungsreform*, opera in cui il giurista si addentrò nel problema della sovrapposizione delle diverse istanze intermedie dell'amministrazione prussiana, soffermandosi con particolare attenzione sulla necessità di istituire un criterio discriminatorio fra la semplice deconcentrazione e la vera decentralizzazione⁴⁷. Quest'ultima trovava fondamento in una nozione di autonomia fondata nella partecipazione, portandolo dunque a chiedere la soppressione di quei distretti puramente amministrativi a favore di quelli rappresentativi⁴⁸. Se dunque fu in questo clima di fermento della sinistra liberale tedesca in cui il giovane Jiménez de Asúa si formò, all'epoca ancora lontano dall'entrare nel PSOE, non deve stupire la ammirazione e l'attrazione che il pensiero di Hugo Preuss anni dopo, al momento di elaborare la carta costituzionale, esercitarono sul penalista.

Jiménez de Asúa dovette abbandonare Berlino per l'inizio della guerra. Non fu il solo: tutti i borsisti dovettero tornare in madrepatria o terminare i loro soggiorni in altre località, al di fuori dei blocchi dei contendenti: nonostante la neutralità assunta dalla Spagna non fu possibile continuare i soggiorni. Peraltro nella penisola la spaccatura fra il fronte pro-Intesa, decisamente maggioritario fra gli intellettuali specie progressisti, e quello filo tedesco, minoritario ma ben organizzato attorno agli ambienti di corte, causò non poche crisi di identità culturale. Una situazione che proseguì con la fine della guerra: il *boicot*

e disponibile all'indirizzo <http://diccionariobiografico.psoe.es/>

45 v. cap III p.

46 Sul tema G. Gillissen, *Hugo Preuss...*, pp. 69-81; S. Mezzadra, *La costituzione del...*, pp. 1140 - 148

47 H. Preuss, *Zur preussischen Verwaltungsreform*, Leipzig - Berlin, Teubner, 1910

48 Non si dimentichi che Jiménez de Asúa entrò nel PSOE solo nell'aprile del 1931, proprio alla nascita della repubblica, militando prima, dal 1924, nella *Acción republicana* di Azaña.

culturale che in primo momento si venne a creare lasciò per alcuni anni di fatto bloccate le relazioni culturali.

In ogni caso già a partire dagli anni venti iniziarono a prender corpo una serie di iniziative volte a ricostruire una rete culturale verso quella che era considerata come la patria d'elezione per lo studio del diritto: l'apertura dei centri di intercambio culturale a Barcellona e Madrid favorirono la rinascita di una circolazione culturale⁴⁹. Ma soprattutto il progressivo riattivarsi dell'attività della *Junta* a partire già dai primi anni venti proporzionò i primi passi di un rinnovato canale di scambio culturale. Determinante a riguardo fu il rapporto che si venne a creare fra gli organi istituzionali spagnoli e la *Notgemeinschaft der deutschen Wissenschaft*, società nata nel seno degli intellettuali tedeschi per riuscire a portare fuori dalle secche dell'isolamento culturale la Germania del primo dopoguerra⁵⁰. Un isolamento causato anche dalla difficile situazione economica causata dall'occupazione e soprattutto dal periodo di iperinflazione, che rese di fatto impossibile l'acquisto di materiale scientifico estero data la debolezza del marco: proprio in questa situazione di emergenza iniziarono ad allacciarsi rapporti fra la NgDW e la JAE. Come testimonia difatti la memoria del 1926 della JAE:

“Fué una vuelta a la permuta cuando se hundía el sistema monetario; pero hecha con todo el espíritu de generosa asistencia a un país con quien tenemos una gran deuda de ciencia y de técnica. (Como consecuencia de ese cambio ha recibido la Junta publicaciones alemanas de gran interés, y sobre todo 37 Revistas científicas de Ciencias Naturales, Geografía, Biología, Anatomía, Filosofía, Estética, Arte, Filología, Historia y Pedagogía.)

Aunque la situación económica se normaliza en Alemania, una parte de las relaciones que se entablaron en los momentos de crisis está llamada a consolidarse, gracias sobre todo al Centro de intercambio germano-español establecido en Madrid, bajo la hábil dirección del señor Moldenhauer. Al mismo tiempo la junta, por medio del Centro de Estudios Históricos, satisface las peticiones de personal docente para auxiliar las enseñanzas de lengua española que de vez en cuando le hacen Universidades y

49 J. de la Hera Martínez, *La política cultural...*, pp. 56-76

50 U. Marsch, *Notgemeinschaft der Deutschen Wissenschaft: Gründung und frühe Geschichte, 1920-1925*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1994*

escuelas alemanas.”⁵¹

Fu l'inizio di una collaborazione continuativa che si andò rafforzando nel corso degli anni, unitamente all'azione portata avanti dai Centri culturali germano-iberici di Madrid e Barcellona e dall'attività di istituti iberistici in Germania, fra tutti quelli di Amburgo e Bonn e poi, in una fase più avanzata, l'Istituto Iberoamericano di Berlino, che si convertì nella centrale di tedesca di questo intercambio⁵². Quello che dunque risulta evidente è che ormai la circolazione culturale fra queste due realtà non si esauriva nella azione di circoli culturali o interessi di ricerca comuni, quanto piuttosto faceva parte di uno schema ben articolato dalle rispettive istituzioni culturali e politiche statali, che facevano della politica culturale uno strumento essenziale di politica estera⁵³. Non sempre però quest'interesse fu canalizzato nello stesso modo: risulta abbastanza evidente come nella prima fase della dittatura primoriverista si fosse data una serrata alla possibilità di scambio attraverso la *Junta*, per poi riprendere ritmo con l'inizio del *Directorio civil* ed in seguito esplodere nuovamente nel periodo compreso fra la convocazione della *Asamblea Nacional* consultiva e l'arrivo al governo di Berenguer⁵⁴. La rivitalizzazione dell'attività della JAE nella fase costituente della dittatura primoriverista non solo ben si comprende alla luce della strategia di coinvolgimento delle élite intellettuali nelle maglie del direttorio, ma venne anche ad avere la utilità pratica di dare una immagine di internazionalità e dinamicità alla dittatura, fatto questo importante in un momento delicato quale quello della redazione di uno statuto politico che avrebbe dovuto, nelle intenzioni iniziali, sanare la provvisorietà di cui la dittatura soffriva⁵⁵. Com'è noto la storia prese un altro corso, e dunque la rinnovata vitalità culturale di interscambio con l'estero in generale e con la Germania in particolare fu un classico esempio di come le forze evocate da un apprendista stregone possano facilmente

51 JAE, *Memoria correspondiente a los años 1924-25 y 1925-26*, p. 166

52 J. de la Hera Martínez, *La política cultural...*, pp. 100-114 (in nota è disponibile una ricca ed esaustiva bibliografica delle pubblicazioni dell'epoca dei due centri). Sulla storia dell'IAI si consulti; R. Liehr, G. Maihold, G. Vollmer (a cura di), *Ein Institut und sein General : Wilhelm Faupel und das Ibero-Amerikanische Institut in der Zeit des Nationalsozialismus*, Frankfurt am Main, Verveur, 2003.

53 Anche qui su tutte E. W. Pöppinghaus, *"Moralische Eroberungen"? : Kultur und ...*, pp. 337 - 402

54 M. Januè i Miret, "La ciencia y la cultura alemana como espejo: pensionados de la *Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas* (JAE) en Alemania" in *Traspasar fronteras...*, pp. 169-192

55 E. W. Pöppinghaus, *"Moralische Eroberungen"? : Kultur und...*, pp. 136-147; E. González Calleja, *La España de Primo de Rivera : la modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid, Alianza, 2005, pp. 294 - 310

sfuggire di mano e dare in seguito altri frutti: come il dibattito costituente dell'*Asamblea Nacional* invece di stabilizzare il primoriverismo lo portò al suo tracollo, così il rinato interesse della cultura ufficiale e dei canali istituzionali per la cultura giuridica europea e per l'evoluzione del costituzionalismo furono risorse che, più che essere utilizzate dalla dittatura, divennero parte del bagaglio giuridico ed intellettuale che venne in seguito messo a frutto dalla costituente repubblicana⁵⁶. Sempre dunque limitandoci al campo delle Scienze del Diritto e dello Stato si veda come ad esempio un giovane Recasens Siches, personaggio fondamentale non solo nel panorama culturale della filosofia del diritto, ma che in seguito ricoprì all'inizio dell'età repubblicana l'importante incarico di direttore dell'amministrazione locale, usufruì di una borsa nel 1925 presso Berlino frequentando i corsi nel primo semestre, fra gli altri, di professori della caratura di Smend, Meyer e Bornhak, oltre a portare avanti una solerte attività di ricognizione sulle tendenze più recenti della filosofia del diritto tedesca⁵⁷. Fece seguito un impegno non meno intenso nel semestre estivo, in cui ebbe la possibilità di partecipare ai corsi fra gli altri di Heller, Sombart, Bohrnak, Stammler, per poi in Ottobre recarsi a Vienna entrando in contatto con Kelsen, Kaufmann, Adler.

Recasens fu l'apripista di una seconda infornata di studiosi che, usufruendo delle possibilità messe a disposizione dalla JAE, formarono la propria cultura giuridica in terra tedesca per poi avere un ruolo nella costituente repubblicana: si guardi ad esempio Alfonso Garcia

56 Proprio negli anni compresi fra il 1926 ed il 1928 il numero di borse concesse verso la Germania pareggiò e superò quello delle borse verso la Francia. Scendendo poi nello specifico delle pensioni con materia Diritto il dato diventa ancora più interessante come risulta evidente da questi dati, elaborati a partire dalla pagina web dell'archivio della JAE: 1926: Francia 6 – Germania 2; 1927: F. 11 – G. 7; 1928: F. 4 – G. 13; 1929: F. 4 – G. 11; 1930 F. 7 – G. 20; 1931: F. 4 – G. 7

57 JAE, *Memoria correspondiente a los años 1926 – 27 y 1927-28*, p. 69: “...siguió durante el semestre de invierno los cursos de los siguientes profesores y temas : Rudolf Smend, teoría general del Estado; Bornhak, Filosofía del Derecho ; Heinrich Maier, Filosofía kantiana y post-kantiana ; Breysig, Psicología social y Filosofía de la Historia. Bajo la dirección de los profesores Smend y Bruns trabajó en el Seminario jurídico sobre la génesis y el desarrollo de las tendencias formalistas en Filosofía del Derecho y el pensamiento jurídico de Kant y sus múltiples derivaciones . Visitó varias veces al profesor Stammler en Wernigerode —su residencia de invierno—, cambiando con él impresiones sobre sus estudios y recogiendo sus consejos y orientaciones. Concluido el semestre de invierno, continuó trabajando en la Biblioteca del Seminario jurídico, bajo la dirección, de los mencionados profesores, en vistas a ganar una clara idea de la situación actual de la Filosofía del Derecho germánico”. Per un ottimo panorama culturale sul personaggio si veda la raccolta di saggi coordinata da Luis J. Molina Piñeiro , J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo , Fernando Serrano Migallón, *El pensamiento filosófico-jurídico y político en Luis Recaséns Siches*, México, Porrúa, 2003. Una buona esposizione biografica invece in Benjamín Rivaya García, “Biografía política de Luis Recaséns Siches”, in *Revista de las Cortes Generales*, N° 52, 2001, pp. 193-228

Valdecasas, che iniziò un viaggio di studio nel 1927 in Germania ed Austria, oppure di un già affermato personaggio come Sanchez Albornoz, che viaggiò fra Austria, Germania e Francia per approfondire la sua ricerca su “Historia de las instituciones sociales y políticas de la Europa occidental en los primeros siglos de la Edad Media”⁵⁸. O ancora Antonio de Luna, futuro membro della *Comisión jurídica Asesora*, che realizzò un viaggio di nove mesi fra il 1928 ed il 1929 per approfondire tematiche inerenti la filosofia del diritto ed entrando in contatto con personaggi del calibro di Heidegger, Husserl o Radbruch⁵⁹.

Accanto a questi protagonisti, che vennero direttamente coinvolti nella officina costituente repubblicana, vi fu una nutrita schiera di studiosi che, senza partecipare attivamente all'estensione della carta, contribuirono da diverse posizioni ideologiche alla diffusione delle novità della scienza costituzionale di lingua tedesca tramite i loro soggiorni: si pensi ad esempio un personaggio meno noto come Ramon Gil y Armada, docente presso l'università di Santiago e studioso del nascente corporativismo fascista, che fra il 1927 ed il 1929 si recò in Francia e Germania per studi di filosofia del diritto e diritto pubblico. In questo soggiorno approfondì specialmente lo studio della crisi del concetto di sovranità, interessandosi fra gli altri temi alla *Genossenschaftstheorie*, di Preuss, definita come “moderna interpretación de la doctrina pluralista de la soberanía de Gierke”; prestò inoltre particolare attenzione allo sviluppo storico del costituzionalismo, approfondendo lo studio della costituzione di Weimar nel seminario del prof. Von Cracker, arrivando a maneggiare con una certa disinvoltura la bibliografia classica di autori come Kelsen, Smend, Schmitt, Heller, Simmel, Stier Somlo, Stammler⁶⁰.

Personaggi decisamente più conosciuti invece sono Legaz Lacambra, borsista a Vienna nel 1930 presso la scuola viennese di Verdross e Kelsen, di cui fu traduttore in spagnolo, o Alvarez Gendin, che lo stesso anno viaggia a Zurigo specializzando i propri studi sul tema del sistema cantonale nello specifico e del federalismo in generale, preparando contemporaneamente la traduzione del testo di Fritz Fleiner sull'evoluzione del diritto

58 *Ibidem*, p. 93 e JAE, *Memoria correspondiente a los años 1928-29 y 1929-30*, p. 89. Non ritengo necessario approfondire una figura di un personaggio della notoria importanza come quello di Sánchez Albornoz, fondatore fra le altre cose del *Anuario de Historia del Derecho español*. Si veda su questo R.Carande, “Sánchez Albornoz ante la cuna del Anuario”, in *Anuario de historia del derecho español*, N° 59, 1989, pp. 763-784; F.Tomás y Valiente, “Claudio Sánchez Albornoz”, in *Anuario de historia del derecho español*, N° 63-64, 1993-1994, pp. 1089-1099

59 JAE, *Memoria correspondiente a los años 1928-29 y 1929-30*, p. 65

60 *Ibidem*, p. 48

amministrativo⁶¹.

Non si trattò peraltro di uno scambio unidirezionale, dato che anche da parte tedesca vi fu un interesse verso l'evoluzione del costituzionalismo spagnolo: un campo in cui ancora una volta fu pionieristico il ruolo di Posada, tra i pochi in quegli anni a pubblicare in lingua tedesca nella prestigiosa collana *Das Öffentliche Recht der Gegenwart* un profilo del diritto pubblico spagnolo⁶². Fra gli autori tedeschi due furono indubbiamente i personaggi che più si interessarono delle problematiche del diritto pubblico spagnolo, vale a dire Wilhem von Rauchhaupt e Hans Gmelin: Il primo, collaborando attivamente con l'IAI prima in Bonn e successivamente a Berlino, si occupò dei diversi aspetti del costituzionalismo ispanico in generale, con interventi che spaziavano dal progetto costituente primoriverista allo sviluppo del “federalismo integrale” in Iberoamerica⁶³. Il secondo, occupandosi più in generale di diritto pubblico comparato, scrisse una serie di studi sul diritto pubblico spagnolo ottocentesco, per poi tradurre e commentare la costituzione della repubblica spagnola l'anno seguente la sua proclamazione⁶⁴.

61 Non casualmente su questo argomento due anni dopo scrisse un sintetico ma denso articolo sulla *Revista de derecho público* dal titolo “Federalismo y autonomismo”, dando una delle molteplici definizioni a due categorie che avevano tanto influito ed infiammato il dibattito nel corso della costituente repubblicana. Per l'autore difatti mentre la modellistica tipica degli stati federali è quella della unione di Stati sulla base del patto e di comune elementi su cui si costruisce il concetto di Nazione, primo fra tutti la lingua, l'autonomismo viene ad avere la sua ragion d'essere in quelle realtà caratterizzate dal regionalismo, ovvero realtà in cui si realizzarono “uniones que han contando un asentimiento unanime de los países, pero que han conservado las tradiciones y los elementos de cultura diferenciados”. Un fatto questo che però non autorizzerebbe a nessuna forma di autodeterminazione o autostatutizzazione da parte delle realtà regionali: non casualmente una fonte di riferimento determinate per l'autore viene ad essere la schematizzazione fatta da Fischbach nel suo *Derecho político general e comparado* della teoria che Jellinek sviluppò sull'autonomia locale, delineando così un concetto di autonomia regionale decisamente poco propenso all'autonomia politica.

62 A. Posada, “Spanisches Staatsrecht” in *Das Öffentliche Recht der Gegenwart*; Bd. 24, Tübingen, Mohr, 1914; Per un panorama delle pubblicazioni dell'epoca in lingua tedesca sul tema molto utili come punto di partenza gli apparati bibliografici messi a disposizione da W. Boucsein, “Spanischer Regionalismus und der katalanische Nationalismus”, in Leibholz, Gerard (dir.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1978, N.F., B. 27, pp. 41 – 67. Un interesse quello tedesco per il binomio Nazione - Territorio che è continuato nel tempo, come dimostra la recente e bella monografia di S. Brinckmann, *Der Stolz der Provinzen: Regionalbewußtsein und Nationalstaatsbau im Spanien des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2005

63 F. W. von Rauchhaupt, *Estudio comparativo entre el desarrollo del derecho español y el alemán* Madrid: Reus, 1923; *Importancia del derecho español para la Ciencia del derecho comparado*, Madrid, Tipografía de Archivos, 1930; “Spaniens neue Selbstverwaltung”, in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1928. Sul tema del “federalismo integrale” in particolare l'autore si occupò nell'intervento sul lavoro di Victor Guevar-Cuzco: “Vorwort zu Victor Guevara-Cuzco: Federalismo Integral oder Entwurf einer bundesstaatlichen Verfassung für Perú, 1929”, in *IberoAmerikanisches Archiv*, B. n. , pp. 85 - 91

64 H. Gmelin, *Studien zur Spanischen Verfassungsgeschichte des Neunzehnten Jahrhunderts*, Stuttgart,

In ogni caso non furono solo queste istituzioni culturali dalla vocazione internazionale ad essere i canali di questa circolazione della cultura giuridica: giovani personaggi che ebbero un ruolo da protagonista nel mondo universitario repubblicano utilizzarono marginalmente queste opportunità. Si veda ad esempio, un personaggio come Llorens, che solo inizialmente sfruttò i mezzi della JAE per poi intraprendere una lunga permanenza in Germania a cavallo degli studi filologici e quelli di diritto: un percorso che lo riportò in Spagna solo proprio con l'avvento della repubblica, della cui costituzione e del problema dell'autonomia darà una complessa interpretazione in *La autonomía en la integración política*⁶⁵. Altri, quali Ayala, viaggiarono direttamente in missioni organizzate dall'università centrale, convertendosi fra i maggiori commentatori e divulgatori delle novità provenienti dalla Germania attraverso una continuata collaborazione con la *Revista de derecho público*, primo grande foro specializzato nel tema, nato proprio sulla scorta della nascita della repubblica per volontà di un altro insigne pubblicista quale Serrano, profondo conoscitore dell'area tedesca e della comparazione senza tuttavia aver mai approfondito ed ampliato la propria formazione fuori dai confini peninsulari⁶⁶.

Istituzioni culturali, riviste, legami personali, circolazione di testi, alunni, idee: un panorama dunque molto ricco, ma proprio per questo di complessa interpretazione, in cui spesso il rischio di schematizzazioni modellistiche rischia di far perdere l'importanza di alcuni passaggi, di alcuni momenti cardine, nei quali lo sviluppo dell'intensa condivisione di *patrones* culturali portò a soluzioni con una base comune di problematiche esplose parallelamente in diversi contesti socio-politici. Una complessità che si fa manifesta

Enke, 1905; „Die Entwicklung des Verfassungsrechts in Spanien von 1913-1932“, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Band 21, 1933-34, Tübingen, Mohr Paul Siebeck, 1934

65 Per quanto diversamente citata, la figura di Llorens è stata poco studiata sino a data recente. Una prima approssimazione è stata quella di Gabriel Guillén Kalle, con la collaborazione di Joaquín Almoguera Carreres con l'agile *Eduardo L. Llorens y Clariana y el Derecho Constitucional en la Segunda República Española*, Madrid, Reus, 2006, studio che ha poi condotto ad una nuova edizione commentata nel 2008 di *La autonomía en la integración política :la autonomía en el estado moderno, el Estatuto de Cataluña, textos parlamentarios y legales*, per i tipi di Reus. Vi è inoltre il piccolo profilo biografico nel già citato saggio di F. Sosa Wagner, *Los jurista de la...*. Sicuramente però il più bel e approfondito lavoro monografico sul tema è la recente tesi dottorale di S. Martín Martín, *Derecho político e integración social - Biografía intelectual de Eduardo L. Llorens (1886-1943)*, realizzata sotto la direzione di C. Petit, Uni Huelva, 2008, da cui recentemente in parte deriva *El derecho político de la Segunda República - Francisco Ayala, Eduardo L. Llorens, Nicolás Pérez Serrano*, Madrid, Dickinson – Uni. Carlos III, 2011, che gentilmente l'autore mi ha concesso di visionare in anteprima.

66 G. Guillén Kalle, *La "Revista de Derecho Público" (1932-1936) el "ideal" de la Segunda República Española*, Murcia, Isabor, 2004

quando rivolgiamo lo sguardo proprio al problema territoriale inteso come problema d'autonomia, frutto di una discussione decennale e culminato nella nota ma ancora oggi spesso semplicisticamente interpretata formula dell'*Estado integral*.

La congiuntura che va fra il 1928 ed il 1932 fu per la realtà spagnola come per quella tedesca segnata dalla ricerca di nuove soluzioni a problemi antichi, primo fra tutti quello della creazione di una struttura territoriale e politica che superasse i problemi identitari che, per ragioni diverse, affliggevano le due realtà. Un problema che, ribaltato ideologicamente, sussistette ed anzi si complicò ulteriormente con la fine della monarchia e l'avvento della repubblica in Spagna, mentre nel *Reich* weimariano la sua mancata soluzione contribuì non poco allo stallo istituzionale che spianò sempre più progressivamente la strada all'avvento del nazionalsocialismo. Per cercare dunque di ricostruire i fili di questa trama culturale ed istituzionale comune, cercando di superare contemporaneamente sia il semplice piano comparativo della produzione legale, sia quello della semplice influenza culturale di un modello che è tale più per noi che per i contemporanei, occorre addentrarsi in quello che fu il delicato momento in cui questa situazione ebbe inizio, cercando di ricostruire i diversi piani attraverso cui il si giunse all'elaborazione di una definizione, quella di *Estado integral*, tanto problematica come parola che come contenuto. Dopo aver dunque esposto nel precedente capitolo il percorso costituente della seconda repubblica, è necessario ripercorrere in alcuni suoi aspetti la vicenda di quella lunga e complessa officina costituente che fu la repubblica di Weimar, specificamente nel suo aspetto territoriale.

– *IV-2: Storia e organicismo: Stato e territorio in Weimar*

– La “*Constitución que no pudo ser*”: Preuss e il problema territoriale⁶⁷

Quando il 14 novembre 1918 Philip Scheidemann annunciò alla folla di Berlino la nascita della Repubblica nessuno era sicuro di che cosa sarebbe nato al posto del *Reich* guglielmino: le opzioni andavano dalla rivoluzione socialista alla dittatura militare con

⁶⁷ Ci si permette di rielaborare con libera licenza il titolo della famosa monografia di N. Townson, *La república que no pudo ser*, Madrid, Taurus, 2002.

sullo sfondo lo spettro del disgregamento dell'unità statale⁶⁸. Il rischio che il *Reich* si potesse dividere o venisse spartito dall'Intesa era concreto, la tenuta dell'esercito sarebbe stata garantita solo da una sorta di patto personale fra Groener e Ebert, divenuto ufficiosamente il nuovo cancelliere per il passaggio di consegne, sempre fatto a titolo personale, da von Bulow⁶⁹. Questo garantì perlomeno la fedeltà degli alti quadri della burocrazia, che videro in questo un segno di continuità e garanzia (una fedeltà peraltro molto diversificata fra ministero e ministero)⁷⁰.

In comparazione con le condizioni in cui nacque la repubblica spagnola si trattò di una situazione ancor più fragile e convulsa, che necessitava più che mai di un rapido sbocco istituzionale che fermasse i rischi rivoluzionari.

La convocazione dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1919 a Weimar segnò da questo punto di vista quasi un punto di non ritorno: la nuova Germania si sarebbe data una costituzione democratica e liberale, nell'alveo della tradizione delle grandi democrazie occidentali consolidate, perseguendo l'inclusione di quel mondo sociale che reclamava una rappresentanza. La doppia sfida che presupponeva il passaggio da un Impero conservatore ad una repubblica liberal-democratica si sarebbe giocata al rilancio, facendo della nascente carta weimariana una costituzione sociale d'avanguardia, che permettesse di traghettare uno Stato conservatore ed una Nazione imperiale verso la democrazia⁷¹. Un modo questo

68 Come storie generali sulla repubblica di Weimar si vedano, fra le molte: la ormai classica di Ebert, *Storia della repubblica di Weimar*, Torino, Einaudi, 1950; Bracher, Karl Dietrich; Funke, Manfred; Jacobsen, Hans Adolf, *Die Weimarer Republik*, Düsseldorf, Droste, 1987; H. Schulze, *Storia della repubblica di Weimar*, Bologna, Il Mulino, 1989; H. A. Winkler, *Storia della repubblica di Weimar*, Milano, Donzelli, 2001; per una visione non convenzionale sul tema H. Nolte, *La repubblica di Weimar – Una instabile democrazia fra Stalin e Hitler*,

69 Sui progetti di spartizione dell'Intesa si veda E. Fattorini, *Germania e Santa sede – La nunziatura di Pacelli fra la grande guerra e la repubblica di Weimar*, Bologna, Il Mulino. Sul problema invece della fedeltà personale del funzionariato e del mancato superamento delle logiche personalistiche e della pratica del dispaccio segeto si veda von A. Klimö, "Fra stato centralistico e periferia. Alti funzionari statali in Italia e nella Germania prussiana dal 1870 al 1914" in *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, a cura di Janz, Otto, Schiera, Pierangelo, Siegrist, Hanne, Bologna, Il Mulino 1997

70 Famoso a riguardo fu il caso di Otto Braun: divenuto ministro dell'agricoltura, da sempre ridotto del conservatorismo, il deputato dell'SPD, figlio di un ferroviere, riuscì a prendere le redini del ministero grazie allo studio delle procedure dell'alta burocrazia ed al rapporto personale che riuscì ad instaurare con l'alto funzionariato per il suo aspetto elegante ed aristocratico. Sul problema della fedeltà della burocrazia alla repubblica E. Czerwick, "Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Von Weimar zur Bundesrepublik", in *Geschichte und Gesellschaft*, 28. Jahrg., H. 2, 2002, pp. 183-203

71 Sul tema K. O. von Aretin, *Nation, Staat und Demokratie in Deutschland*, Mainz, Verlag Philipp von Zabern, 1993

per contemporaneamente togliere argomenti all'estrema sinistra e superare una visione individualista del liberalismo che in Germania trovava poco fondamento e meno seguito. In altre parole la carta avrebbe rispecchiato la scelta fatta dagli elettori i quali, avendo dato alla “Coalizione di Weimar” in modo inequivocabile il mandato di redigere la nuova carta fondamentale, avevano optato per un rinnovamento senza rivoluzione⁷².

Grandi furono le difficoltà nel mantenimento di un equilibrio all'interno di un quadro partitico frammentato, caratterizzato dalla spiccata tendenza alla assolutizzazione ideologica e poco al dialogo, effetti questi del parlamentarismo deresponsabilizzato d'epoca guglielmina.

I problemi insiti nel mantenere questo equilibrio divennero chiari quando giunse il momento di scegliere la guida della commissione che avrebbe dovuto stendere il progetto della nuova Costituzione da sottoporre all'Assemblea Nazionale: era necessario trovare un giurista di alto profilo, non collegato in modo chiaro ad un qualsiasi partito della sinistra maggioritaria dell'Assemblea (o che perlomeno non appartenesse ai quadri di una delle formazioni, specialmente non all'SPD), ma che al tempo stesso non fosse legato alla vecchia classe politica imperiale; un esperto democratico e repubblicano, ma sufficientemente incline al compromesso in caso di frizioni fra i partiti; un personaggio lontano dalla vecchia burocrazia imperiale e prussiana, ma non ad essa ostile in linea di

72 Cronache della costituente inseriti in versioni commentate o esposizioni sistematiche della costituzione furono redatti in Germania ed all'estero sin dai primi anni successivi all'approvazione della costituzione: una delle prime fu quella di Stier-Somlo, *Die Verfassungen des Deutschen Reichs von 11. August 1919 – Eine systematische Überblick*, Bonn, Markus&Weber Verlag, 1919; probabilmente le più famose furono quelle di Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 ; Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, Berlin, Stike Verlag, 1932 (furono redattate 14 edizioni), di F. Giese, *Die Verfassung des Deutschen Reiches - Taschenausgabe für Studium und Praxis*, Berlin, Heymann Verlag, 1931 e di W. Jellinek, nell'opera collettiva di G. Anschütz e R. Thoma, *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, Tübingen, Mohr Paul Siebeck, 1930 (recentemente il testo è stato tradotto da Tecnos ed inserito in “La Constitución de Weimar”). In Europa, grazie alla sua redazione in francese e all'approfondita ed attenta analisi, godette di particolare fortuna E. Vermeil, *La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande : essai d'histoire et de psychologie politiques*, Strasbourg, Librairie Istra, 1923. Fra le monografie contemporanee diversi sono i lavori che descrivono le fasi costituenti in dettaglio. Fra queste: E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, vol. 5 e 6, Stuttgart, W. Kohlhammer, 1978; G. Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur – Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik: Band I “Die periode der Konsolidierung und Revision des Bismarckeschen Reichsaufbaus 1919 – 1930; Band II “Deutschland am Vorabend der Großen Krise”*, Berlin, de Gruyter, 1987; M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 3. Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur*, München, Beck, 1999. Per un ottimo e rigoroso profilo in lingua spagnola R. Rürup, “Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar” in *Ayer*, N° 5, 1992, págs. 125-158

principio. In questa occasione l'SPD non si fece trovare impreparata: fin da novembre del 1918 Ebert aveva trovato la persona adatta in Hugo Preuss.

Personaggio di scuola liberale, fin dall'inizio della suo corso di studi giuridici, Preuss si schierò su posizioni vicine al *Linksliberalismus* di ispirazione democratica, ponendosi in scontro frontale con la ideologia conservatrice guglielmina. Questa scelta lo pose ai margini non solo della vita politica imperiale, ma anche lo escluse dall'accesso alla docenza universitaria⁷³. Proprio questo suo stato di “paria” rispetto all'ufficialità guglielmina gli permise di apparire gradito a tutto l'arco dei partiti della coalizione, nei quali si veniva a creare quasi un processo di identificazione, dal momento che loro come lui erano stati messi ai margini della vita pubblica durante l'impero, anche quando la propria opposizione al conservatorismo imperiale fosse partita da posizioni moderate⁷⁴.

Preuss non era sicuramente l'unico grande giurista su posizioni democratiche e riformiste che l'SPD poteva trovare in quel grande serbatoio di cultura professorale che era l'alleata DDP e nel mondo intellettuale intorno ad essa gravitante: grandi personaggi, quali Weber, Jellineck, Anschütz, Thoma, Stier-Slomo, solo per citarne alcuni, erano altrettanto noti e sicuramente più importanti nel mondo accademico⁷⁵.

Altre motivazioni concorsero alla scelta di Preuss: tra queste sicuramente fu molto importante lo scalpore che fece un suo significativo articolo apparso sul *Berliner*

73 La bibliografia su Hugo Preuss non è particolarmente estesa, soprattutto se si pensa alla rilevanza che il personaggio ha avuto nella storia del costituzionalismo. Fra le monografie più importanti sull'autore ricordiamo G. Gillisen, *Hugo Preuss – Studien zur Ideen und Verfassungsgeschichte der weimarer Republik*, Freiburg in Breisgau, Univ. Dissertation, 1955 (edizione consultata del 2000 per i tipi di Dunker von Humboldt); S. Grassmann, *Hugo Preuss und die deutsche Selbstverwaltung*, Lübeck e Hamburg, Matthiesen, 1965; J. Mauserberg, *Ideen und Konzeption Hugo Preuss für die Verfassung der deutschen Republik 1919 und ihre Durchsetzung im Verfassungswerk von Weimar*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1991. Rilevantissima la monografia di S. Mezzadra, *La costituzione del sociale – Il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Bologna, Il Mulino, 1999. Un'aggiornata rapida ricostruzione: C. Müller, “Hugo Preuß und der lange deutsche Weg zur Vernunft”, in *Vorgesehen zur Veröffentlichung in den Oppermann-Studien*, 2009. Riferimenti puntuali verranno dati nel corso del testo. E' ancora in corso di pubblicazione il *corpus* completo delle opere di Preuss, in cinque volumi (Hugo Preuß: *Gesammelte Schriften*, a cura di D. Lehnert und C. Mülle, Tübingen, Mohr – Siebeck – Hugo-Preuß-Gesellschaft): iniziata nel 2007, l'opera completa conterà di cinque volumi. Sino ad ora sono stati pubblicati i voll. I, II, IV V.

74 P. Brandt, “Hugo Preuss – Der Verfassungspatriot”, in *IEV-Online*, 2009, Nr. 5

75 Non si dimentichi come per esempio proprio un personaggio come Weber ebbe un ruolo determinante nella concettualizzazione di alcune idee chiave del testo weimariano. Sull'argomento classico W. J. Mommsen, *Max Weber und die deutsche Politik – 1890-1920*, Tübingen, Mohr, Paul Siebeck, 1974 pp.356-415. Per un aggiornato profilo in area spagnola sul tema C. Miguel Herrera, “La herencia weberiana en la República de Weimar”, in *Res publica*, n. 20, 2008, pp. 95-118

Tageblatt il 14 novembre, in cui prese decisamente posizione per la democrazia rappresentativa contro la dittatura del proletariato⁷⁶, articolo che sembrava fatto apposta agli occhi di Ebert per indebolire le teorie più estreme di USPD e *Spartakbund*. Inoltre Preuss nel panorama della cultura giuridica liberale sembrava avere quelle doti di flessibilità (a differenza, ad esempio, di Weber) che erano necessarie per la redazione di un testo su cui dovevano convergere i voti di partiti così ideologicamente diversi⁷⁷.

Ci si potrebbe anche chiedere perché la SPD non avesse almeno proposto un proprio candidato per questo delicato incarico, ma da subito abbia indirizzato la sua scelta nell'area liberale; in parte a ciò si è già risposto, mostrando come era necessario scegliere un uomo che incarnasse una ideologia il più possibile equidistante dai diversi partiti democratici. A tutto ciò va aggiunto un aspetto meno contingente e più "culturale", già posto in rilievo: già a partire dalla effimera costituente di Francoforte il mondo della cattedra, della scienza giuridica tedesca aveva ricoperto il ruolo di centro motore della produzione teorica e pratica del liberalismo e del costituzionalismo germanico, senza che questo significasse però una diretta partecipazione alla vita politica. Come molto efficacemente pose in evidenza Schiera erano

Gruppi veramente dirigenti, se riuscirono, da una parte, a fornire strumenti tecnici sempre più raffinati per accompagnare e sostenere il cammino dello stato e della società di cui essi erano componenti essenziali e formalmente riconosciute, ma dall'altra poterono evitare a lungo (praticamente fino alla catastrofe) di assumere responsabilità dirette sul piano politico⁷⁸

Se a tutto ciò si aggiungeva la scarsa presenza all'interno dell'SPD di persone veramente competenti in materia, sembrò quasi ovvio che ad occuparsene fossero i Liberali democratici della DDP, probabilmente il partito che aveva al suo interno il maggior

76 H. Preuss, *Volksstaat oder verkherter Obrigkeitsstaat?* In "Berliner Tageblatt", Anno 47, Nr. 583, 14-11-1918 (l'articolo si trova nella raccolta *Staat, Recht und Freiheit : Aus 40 Jahren deutscher Politik u. Geschichte*, a cura di Theodor Heuss, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1926, pp. 365-368). Per un commento riguardo a questo fondamentale articolo di Preuss si veda: S. Mezzadra, *La costituzione del ...* p. 281-283

77 Una flessibilità che non significa una mancanza di fermezza ideologica, anzi. Schulze giustamente mette in evidenza come Preuss non fosse mai arrivato alla cattedra universitaria "non perché egli sia ebreo, bensì perché è liberale" (*La repubblica di Weimar*, p. 107.)

78 Schiera, Pierangelo, *Il laboratorio borghese: scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 13

numero di membri dell'élite culturale universitaria. Soprattutto però era il partito che, ereditando la missione del *Linkliberalismus* del secondo ottocento, pose al centro del suo programma il contemporaneo sviluppo di liberalismo e democrazia sulle ceneri del conservatore secondo *Reich*.⁷⁹

All'interno di questo schieramento pochi avevano fatto propria questa bandiera come Preuss, che anzi già nel 1909, commemorando la scomparsa dell'amico Theodor Barth scrisse che l'ingiusta esclusione dal governo di questo eminente liberale riformatore era la prova della

incapacità del popolo [tedesco] di farsi guidare da uomini non nominati d'autorità e d'ufficio ma a ciò chiamati dalla volontà comune⁸⁰,

Un'affermazione molto forte, che non sembra la frase scritta da un distaccato “scienziato del diritto”, quanto piuttosto da un personaggio che, cogliendo il deficit di democrazia reale presente nel *Reich* bismarckiano, dimostrò la chiara volontà di ricercare la strada di una riforma della Germania del suo tempo. Proprio in questa unione tra elaborazione teorico-giuridica e rapporto con la realtà politica concreta si può rintracciare uno degli elementi che più distinse Preuss rispetto a quello che era il panorama generale del mondo accademico-giuridico della Germania imperiale: la costante ricerca della realizzazione di una vera e globale riforma del *Reich*, che gli permettesse di uscire dalla gabbia conservatrice della monarchia costituzionale bismarckiana, per approdare ad una vera democrazia, ad uno stato che trovasse il suo fondamento in una nozione di popolo tedesco lontana dalla retorica guglielmina.

Questa forte volontà di rinnovamento all'interno della cornice del liberalismo trovava

79 Per un profilo generale della storia dei partiti in Germania R. Hoffmann, *Geschichte der deutschen Parteien : von der Kaiserzeit bis zur Gegenwart*, München – Zürich, Piper, 1993 (in particolare sul tema pp.); fonte preziosa per i programmi dei distinti partiti W. Treue, *Deutsche Parteiprogramme seit 1861*, Göttingen – Zürich – Berlin – Frankfurt, Musterschmidt, 1968. Specificamente sull'evoluzione del liberalismo in Germania D. Langewiesche, *Liberalismus in Deutschland*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1988; K. Wegner, “Linkliberalismus im wilhelminischen Deutschland und in der Weimarer Republik” in *Geschichte und Gesellschaft*, 4. Jahrg., H. 1, 1978, pp. 120-137 Sul sistema dei partiti weimariani molto interessanti le considerazioni di E. D. Weitz in *La Germania di Weimar...*, pp. 93 - 147

80 H. Preuss, “Zum 60. Geburtstag Theodor Barths”, in *Berliner Tageblatt*, del 16/07/1909 (in *Staat, Recht, Freiheit...*, pp.550-554

anche riscontro in una metodologia di ricerca e di creazione della sua dottrina dello Stato decisamente controcorrente rispetto all'imperante positivismo giuridico: fin dal suo scritto di abilitazione *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften* cercò di creare un sistema fondato sui dati reali e concreti della realtà, cercando dunque di costruire una dottrina statuale che non discendesse dall'alto verso il basso, che non vedesse in Stato e società due realtà tra loro irriducibili e destinate solo a controllarsi e mai a compenetrarsi, arrivando così a fare dello Stato un'entità quasi astratta e scissa dalla società⁸¹.

Questo suo approccio affondava le radici nelle teorie consociative di Gierke, da cui infatti Preuss prese le mosse, le quali vennero però rielaborate in una prospettiva nuova e riformatrice: come scrisse lo stesso Preuss: “In nessun luogo là dove combatto contro di lui mi sento allievo di Gierke”⁸².

Sgravata dunque la teoria gierkiana dei suoi caratteri più conservatori, egli utilizza il concetto di *Genossenschaft* per dare una visione della nascita dell'organismo statale come di un processo sociale derivante da una progressiva organizzazione del popolo in associazioni politiche più complesse: lo Stato non è dunque accanto o sopra alla Società, ma è la sua forma di organizzazione politica più complessa raggiunta sino a quel momento. Se dunque siamo di fronte ad una evoluzione in cui i diversi gradi di consociazione non sono altro che anelli di una catena evolutiva senza fine, è evidente come sia naturale per Preuss criticare le visioni a lui coeve, che facevano del modello della monarchia costituzionale prussiana e della costituzione del 1871 un punto di arrivo ultimo del processo di unificazione ed edificazione del potere tedesco.

In conseguenza di ciò risulta altresì chiaro un altro punto, ovvero come per Preuss non vi fosse una differenza qualitativa sostanziale fra lo Stato e gli enti comunali nell'esercizio del potere: il Comune diviene la “cellula” organizzativa in cui i singoli individui, divenendo soggetti giuridici, ovvero popolo (popolo che nel suo pensiero è sempre visto come un'unità di tipo giuridico), hanno dispiegato la propria capacità consociativa su una scala ridotta, giungendo poi, in un processo di evoluzione che a Preuss appare connaturato

81 H. Preuss, *Gemeinde, Staat, Rechts als Gebietskörperschaften*, Berlin, Verlag von Julius Springer, 1889. Sul Preuss del primo periodo si veda il classico lavoro di S. Grassmann, *Hugo Preuss und die deutsche*, spec. pp. 16 - 43 oltre al primo capitolo del già citato S. Mezzadra, *La costituzione del...*

82 S. Mezzadra, *La costituzione del...*, p. 24. Su Gierke come anticipatore del pensiero sociale giuridico contemporaneo Dilcher, Gerhard, “Genossenschaftstheorie und Sozialrecht: ein «juristensozialismus» Otto V. Gierkes?”, in *Quaderni Fiorentini*, n. 3-4. 1974-75, pp. 319 - 365

all'uomo, alla più estesa struttura dello Stato. Viene dunque a crearsi non una subordinazione fra enti locali ed organi centrali, quanto piuttosto una costante compenetrazione degli uni negli altri⁸³.

Nel suo complesso il pensiero prussiano durante il periodo imperiale si mosse dunque tra due poli ben precisi e coordinati fra loro: da un lato l'attacco nei confronti del conservatorismo della costituzione e dell'*Obrigkeitsstaat*, dall'altro l'obiettivo di una reale responsabilizzazione della borghesia all'interno dello Stato attraverso un triplice processo di valorizzazione delle amministrazioni autonome cittadine, di reale democratizzazione del Reich, di alleanza con una socialdemocrazia ormai sempre più lontana dalla rivoluzione proletaria.

Tutto ciò era ritenuto come possibile solo passando attraverso una revisione complessiva di quella particolare forma di federalismo conservatore che trovava il suo fondamento costituzionale nel *Bundesrath*, vero specchio di quella egemonia indiretta che la Prussia riusciva ad esercitare sul *Reich*.

Non a caso Preuss elaborò in diverse opere un articolato attacco nei confronti della “storicità” ed inviolabilità dei poteri e della “sovranità” dei *Länder* tedeschi, cercando di dimostrare come gli stati che componevano il *Reich* fossero strutture nate in un determinato momento storico, il settecento assolutistico, e come essi non costituissero la “naturale” espressione delle diverse Germanie, quanto piuttosto fossero nient'altro che realtà statali artificiali, frutto di progressive espansioni territoriali e della progressiva strutturazione di una amministrazione sempre più efficiente; in particolare tutto ciò era riferibile alla Prussia, quel gigante senza continuità spaziale e culturale che trovava il suo fondamento proprio in quella struttura burocratica conservatrice che Preuss riteneva l'elemento paralizzante di tutta la vita politica del *Reich*.⁸⁴

83 Sul tema si veda G. Gillisen, *Hugo Preuss – Studien zur...*, spec. pp. 21-34; S. Grassmann, *Hugo Preuss und die deutsche*, pp. 20-22

84 L'opera più divulgativa che Preuss dedicò al tema fu probabilmente *Das deutsche Volk und die Politik*, Jena, Eugens Diederichs, 1916. Il problema della riforma amministrativa prussiana come riforma costituzionale del *Reich* fu il filo rosso che legò il Preuss della *Genossenschaftstheorie* ottocentesco con quello costituente degli anni 20 del XX secolo. Non casuale difatti fu la sua attenzione per l'opera di vom Stein, sia nelle fasi della Grande Guerra (si veda “Stein-Hardenbergsche Neueorientierung”, in *Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung*, vol. 5, n. 1 e 2, Berlin, Julius Springer, 1917, qui tratto da *Staats, Recht...*, pp. 109 – 129), sia in quelle finali della sua vita, proprio quando ritornò sul problema della riforma territoriale prussiana (in “Deutschland und die Preußische Verwaltungsreform”, articolo uscito sul *Frankfurter Zeitung* il 13 ottobre 1925, tratto da *Staat, Recht...*, pp. 129 – 143)

Ovvio dunque che sin dal primo momento in cui ricevette l'incarico il 15 novembre 1918 di redigere il progetto costituzionale da parte del "governo Ebert" Hugo Preuss ponesse al centro la dissoluzione della Prussia come il volano con cui democratizzare l'intero edificio imperiale: la riforma territoriale avrebbe dovuto essere il centro motore di tutto il progetto. Allo stesso tempo Preuss aveva la consapevolezza che i punti di frizione più forti si sarebbero raggiunti nel proporre una ridefinizione territoriale complessiva della Prussia⁸⁵. Non a caso nel testo noto come primo progetto governativo o *Entwurf*, pubblicato il 20 gennaio sulla gazzetta ufficiale tedesca, non vi è traccia del prefigurato smembramento prussiano, mentre in una prima bozza di progetto, che Preuss aveva reso noto solo al Consiglio dei delegati del popolo in data 3 gennaio, non solo vi è un dettagliato progetto di riforma territoriale ed amministrativa, ma anzi questo punto fungeva da vero e proprio cardine della nuova struttura dello Stato.

Proprio questo primo documento "non ufficiale" fu quello in cui emerge con più chiarezza il tipo di stato che Preuss avrebbe voluto creare in contrapposizione al federalismo conservatore imperiale: scomparsa del *Bundesrath* come camera rappresentativa dei governi dei *Länder* e sua sostituzione con una *Staatenhaus* con rappresentanti eletti dai *Landtage* locali, notevole riduzione dei poteri economici e normativi dei *Länder* in favore del *Reich*, uniformità dei governi di ogni *Land* (ovvero tutti gli Stati dovevano essere repubblicani ed adottare sistemi elettorali liberi e democratici), tendenziale uniformità delle amministrazioni locali e, punto determinante per Preuss, una bozza di progetto di smembramento della Prussia (par. 29)⁸⁶ all'interno degli articoli che indicavano il potere del governo centrale di creare nuovi stati all'interno del *Reich*, con una procedura che permettesse di procedere ad accorpamenti di *Länder* o smembramenti di questi tramite referendum. Preuss inseriva in questo primo abbozzo di costituzione quello che aveva ritenuto in trent'anni di attività giuridica e politica fosse il punto centrale per una svolta in senso realmente liberale della "nazione" tedesca, ovvero

85 Per un'esposizione sistematica delle idee di Hugo Preuss nel processo costituente si veda il già citato Mauserberg. Specificamente per una contestualizzazione del pensiero di Preuss in Germania e Europa Tommasi, Carlo, "Dal "Kaiserreich" a Weimar: La forma di governo in Germania e Hugo Preuss" in *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, a cura di Gozzi, Gustavo e Schiera, Pierangelo, Bologna, il Mulino, 1987; D. Lehnert, "Hugo Preuss in der europäischen Verfassungsgeschichte", in *IEV-Online*, 2009, Nr. 6

86 Questo progetto, che non fu quello in seguito pubblicato come progetto governativo, data la eccessiva radicalità, si può trovare in H. Triepel, *Quellensammlung zum deutschen Reichstaatsrecht*, 1926, pp. 6-10

la necessità di abbattere quel gigante geografico e demografico (la Prussia da sola occupava i 2/3 del territorio imperiale ed aveva i 3/5 della popolazione del Reich) che aveva permesso, insieme alla unione della corona del regno con quella imperiale, “il dominio dell’antisociale e antiliberal Prussia in Germania, dominio che per nessuna ragione deve essere ripristinato”. La divisione della Prussia in entità più piccole risultava ai suoi occhi assolutamente necessaria, pena il rischio di riproporre quel disequilibrio presente all’interno della struttura del *Reich* per tutto il periodo imperiale; se non si fosse intervenuti sarebbe sopravvissuto un *Land* sufficientemente forte da potersi opporre alla volontà del governo centrale, o da cui questo non avrebbe potuto essere del tutto indipendente. In tutto ciò il giurista liberale vedeva un pericolo che avrebbe minato l’intera struttura del nuovo Stato e che avrebbe riportato “alla sterilità della politica interna e all’insuccesso della politica estera” causate, a suo avviso, proprio da questo gigantismo prussiano⁸⁷.

Più nel dettaglio, Preuss aveva previsto la divisione della Prussia (basandosi sui confini antecedenti alle revisioni territoriali che in seguito impose il Trattato di Versailles⁸⁸) in

87 H. Schulze, *La Repubblica di...*, p. 108

88 E' interessante notare come Preuss in questo progetto elaborato alla fine del 1918 non solo dia per scontato il mantenimento quasi integrale dei confini antecedenti al conflitto, ma che consideri un'ipotesi quasi ovvia, in base ai principi di autodeterminazione dei popoli proclamati da Wilson, l'ingresso della neonata repubblica austriaca all'interno del Reich tedesco, e come per molti versi l'equilibrio demografico e geografico fra i nuovi Länder “prussiani” del nord ed quelli meridionali fosse raggiungibile proprio attraverso l'ingresso dell'Austria. Il pensiero, come giustamente ha posto in evidenza H. Schulze in *Ibidem*, p. 19, che fosse già un miracolo la conservazione dell'unità di un *Reich* con meno di 50 anni di esistenza, pare non abbia sfiorato nessuno.

sette nuovi *Länder* (Brandeburgo, Prussia, Slesia per la parte est-elbana; Bassa Sassonia, Alta Sassonia, Westfalia e Renania per la parte occidentale), i quali corrispondevano in media a due o tre distretti amministrativi del vecchio regno di Prussia; inoltre era prevista la creazione di uno speciale *Land* per Berlino capitale e l'accorpamento dei piccoli domini personali degli Hohenzollern nella Germania meridionale al Württemberg⁸⁹.

Attraverso questa riforma Preuss avrebbe raggiunto due obiettivi: da un lato avrebbe evitato il rischio che si riproponesse l'egemonia prussiana all'interno della progettata *Staatenhaus*; dall'altro si rendeva possibile una complessiva riforma dell'amministrazione pubblica, trasferendo prerogative e strutture della burocrazia della Prussia al nuovo governo centrale.

Soprattutto quest'ultimo punto venne ritenuto di vitale importanza per una strutturazione forte del nuovo Reich: bisognava infatti passare dalla paradossale dipendenza del cancelliere da un'amministrazione "inferiore" ed estranea alla burocrazia dello Stato centrale ad un equilibrato rapporto fra prerogative del centro (specie in ambiti quali l'amministrazione finanziaria e quella di polizia) e della periferia, giungendo in tal modo a quella che si riteneva la "normale" autonomia amministrativa sul modello di altre realtà federali del mondo occidentale⁹⁰.

Il primo progetto di Preuss era dunque piuttosto radicale: fondato su un forte uniformismo e sull'abbattimento dell'egemonia prussiana, cercava di porre in primo piano la Nazione tedesca come protagonista del testo costituzionale (anche se non si spingerà mai a voler

89 La creazione dei nuovi Länder della Repubblica federale di Germania che verrà effettuata in seguito al secondo conflitto mondiale riprende in modo significativo il progetto della bozza preussiana. Non bisogna dimenticare difatti come già nel 1945 Arnold Brecht, direttore generale dell'amministrazione prussiana di cui avremo modo di parlare in seguito, pubblicò nel suo esilio statunitense l'opera dal titolo *Federalism and regionalism in Germany : the division of Prussia*, in cui ripercorreva in modo sistematico le tappe dei progetti di riordino territoriale dalla costituente sino agli ultimi tentativi pre-hitleriani. L'opera ebbe un particolare significato ed influsso nei progetti di ricostruzione costituzionale della Germania del secondo dopoguerra, data la sua redazione diretta in inglese e la dunque semplice diffusione fra gli Alleati (solo nel 49 ne uscì una prima edizione in tedesco).

90 Si tratta di quella che Preuss nel già citato *Entwurf* del gennaio del 1919 definisce come "autonomia amministrativa altamente potenziata" (*hochpotenzierte Selbstverwaltung*), principio necessario per superare il federalismo non come forma in se di stato, ma che in quella assunta nella Germania guglielmiana veniva ad essere un freno a qualsiasi vero processo di democratizzazione. Non si dimentichi inoltre del dibattito dottrinale non solo sulla razionalizzazione del federalismo che tanto affascinò Mirkiné fra gli altri, ma anche della scelta fra modello centralista e federalista che percorse l'Europa del secondo dopoguerra. Sul tema interessante D. Langewiesche, "Zentralstaat – Föderativestaatsmodelle in Europa in 19. und 20. Jahrhundert", in *Reich, Nation, Föderation – Deutschland und Europa*, Verlag Beck, München, 2008, pp. 180-194

porre questo concetto a chiare lettere nella costituzione), in opposizione a quel particolarismo che aveva permesso alla Prussia di essere il vero motore dell'impero attraverso il modello dell'*Obrigkeitsstaat*⁹¹.

Lo stesso governo dei Commissari ravvisò, però, nel progetto di Preuss una eccessiva volontà di cambiamento, e non tanto perché non si riconoscesse nei contenuti: la SPD aveva anzi sempre avuto nel suo bagaglio ideologico, perlomeno nelle sue componenti del *Reichstag*⁹², un pensiero risolutamente centralizzatore, per quanto diversa posizione assunsero spesso i membri della SPD che si trovavano nei governi dei *Länder*. Valga come caso su tutti quello del presidente del consiglio prussiano della SPD Otto Braun e del suo governo: ininterrottamente al potere per tutta la repubblica di Weimar, Braun e più in generale la SPD prussiana difesero più che tenacemente le prerogative dello stato prussiano, o meglio il ruolo che progressivamente questo assunse come baluardo della democrazia weimariana; una posizione questa che, per riflesso, diede forza alla difesa portata avanti, anche se per ragioni spesso differenti, da parte degli altri *Länder*⁹³. Il problema era che nella situazione post-bellica della Germania un irrigidimento su questo aspetto da parte della Socialdemocrazia rischiava di essere la scintilla che avrebbe fatto esplodere l'unità del *Reich*: minacce separatistiche e progetti disgregatori della Francia erano alle porte o perlomeno apparivano tali.⁹⁴ Inoltre la Socialdemocrazia non voleva alienarsi l'appoggio del *Zentrum* ancor prima che iniziassero i lavori dell'Assemblea costituente: da sempre schierato su posizioni federali per motivi e ideologici e elettorali (uno dei suoi grandi bacini elettorali, la Baviera, si era sempre opposta in modo reciso a qualunque tentativo atto ad introdurre maggior centralismo sin dall'epoca imperiale), il

91 Fu Preuss stesso nelle convulse prime fasi della repubblica a contrapporre la possibilità di costruire per la prima volta un vero stato del popolo tedesco (*Volkstaat*) al ritorno in nuove forme di uno stato conservatore (*Obrigkeitsstaat*), cfr. H. Preuss, "Volksstaat oder verkherter Obrigkeitsstaat?" In *Berliner Tageblatt*, Anno 47, Nr. 583, 14-11-1918.

92 Diversa posizione assunsero spesso i membri della SPD che si trovavano nei governi dei *Länder* (valga come caso su tutti quello del presidente del consiglio prussiano della SPD Otto Braun e del suo governo: ininterrottamente al potere per tutta la repubblica di Weimar, Braun e più in generale la SPD prussiana difesero più che tenacemente le prerogative dello stato prussiano e, per riflesso, anche quelle degli altri *Länder*)

93 Per quanto già nel 1921 vi fosse stata da parte dello stesso governo prussiano a guida SPD una proposta di accorpamento di competenze del Land prussiano, in seguito la evoluzione della situazione politica farà della Prussia un baluardo della democrazia tedesca. Sul tema si tornerà più avanti.

94 Sul tema una fonte preziosa per capire la fitta rete diplomatica che si interessò del tema è la monografia di E. Fattorini, *Germania e Santa Sede – La nunziatura di Pacelli fra la Grande Guerra e la repubblica di Weimar*, Bologna, il Mulino, 1992

partito cattolico rappresentò sempre il più forte baluardo del federalismo all'interno dello schieramento democratico.

A causa delle critiche mosse dal governo provvisorio Preuss rimise mano al suo progetto iniziale, non senza però difendere il primo testo da lui redatto nei suoi punti essenziali: contestualmente alla pubblicazione di quello che è appunto noto come primo progetto governativo, egli fece pubblicare, come si è avuto modo di accennare poco sopra, sul *Reichsanzeiger* il 20 gennaio una serie di considerazioni in difesa del suo progetto iniziale sotto il titolo di *Denkschrift zum Entwurf des allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919*⁹⁵.

In queste “considerazioni”, articolate in quattro parti, Preuss cercò di dimostrare, attraverso una corposa ricostruzione di tipo storico-costituzionale, il nesso profondo fra il conservatorismo prussiano e il federalismo presente nel testo del 1871 (a ciò fu dedicata la prima parte dello scritto) e come, se si fosse voluto realizzare un nuovo *Reich* democratico, l'unica strada possibile fosse quella di una “autonomia amministrativa potenziata” in opposizione al vecchio federalismo conservatore⁹⁶.

In questo *Denkschrift* Preuss riassunse di fatto tutte le posizioni già sostenute nei decenni precedenti, sottolineando con particolare vigore ciò che di democratico ed uniformatore era presente nel suo progetto: per la prima volta dopo la costituzione di Francoforte si poteva dare vita ad una Nazione tedesca realmente fondata sulla nozione di Popolo e per ciò in molti passaggi il Preuss giurista lasciò il posto al Preuss appassionato difensore di un chiaro progetto politico e statale⁹⁷.

Questo scritto non impedì che il progetto pubblicato il 20 gennaio sulla Gazzetta ufficiale

95 H. Preuss, *Denkschrift zum Entwurf des Allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919* in *Reichsanzeiger*, 20-1-1919.

96 La prima sezione è dedicata alla necessità di superare il modello imperiale fondato sull'egemonia prussiana, per fondare una repubblica democratica che rappresenti realmente la nazione tedesca nella sua totalità, per giungere così a realizzare gli ideali del 1848 senza cadere nell'errore di ricercare per questo fine l'appoggio di un monarca. La seconda parte tratta invece della necessità di superare il paradosso della Prussia come Stato nello Stato per poter dispiegare una reale autonomia amministrativa nella cornice di uno stato unitario. La terza sezione tratta invece il problema del bilanciamento del potere legislativo attraverso la figura di un Presidente del *Reich* eletto direttamente e dotato di ampie prerogative, al fine di realizzare il “vero parlamentarismo” sulla scorta del pensiero di Redslob. Infine la quarta parte tratta della realizzazione di un sistema bicamerale che superi il paradosso del *Bundesrat*, ad un tempo depositario di potere legislativo ed esecutivo, attraverso l'istituzione di una *Staatenhaus* con funzioni puramente legislative.

97 Questo peraltro lo porta spesso ad entrare in contrasto con la stessa negazione della centralità del concetto di sovranità da lui lungamente sostenuta.

risultasse significativamente modificato, proprio con la cancellazione del paragrafo relativo allo smembramento della Prussia, punto sul quale si erano creati malumori anche all'interno della SPD⁹⁸.

La rimozione di questo punto così controverso non fu però sufficiente ad evitare che le critiche piovessero più che copiose da ogni parte: le destre accusarono il governo di voler creare uno stato centralistico alla francese, il *Zentrum*, per le motivazioni già esposte sopra, minacciava di uscire dalla Coalizione di Weimar. Oltre a questi tutti i governi dei *Länder*, indipendentemente dal loro colore politico, videro in ciò un vero e proprio attentato alla propria esistenza.⁹⁹

L'opposizione che gli stati manifestarono nei confronti del progetto indusse il Gabinetto del *Reich* a convocare una conferenza dei governi degli stati il 25 gennaio, cercando in questo modo di tranquillizzare i governi dei diversi *Länder*. In realtà la conferenza portò ad un rafforzamento del potere contrattuale dei *Länder*: il risultato principale fu, infatti, l'istituzione di una Giunta degli Stati col compito di controllare che il testo costituzionale non minasse eccessivamente le loro prerogative.¹⁰⁰

In seguito a questi eventi si giunse al secondo progetto governativo del 21 febbraio: in esso emerse chiaramente come le idee iniziali di Preuss si fossero dovute piegare di fronte alla resistenza compatta che la Giunta degli Stati e molte altre forze avevano messo in campo¹⁰¹.

Nella nuova stesura ritornava come un fantasma del passato il *Bundesrat*, ora con il nome di *Reichsrat*, con cui ritornava sulla scena istituzionale, anche se con poteri significativamente ridotti, quel canale di influenza diretta dei rappresentanti dei governi

98 Lo stesso Preuss in seguito, quando incomincerà ad inizio anni '20 a divenire manifesta la debolezza della giovane repubblica, riconoscerà l'importante ruolo che la Prussia venne ad avere come elemento di stabilizzazione (oltre che come baluardo democratico, visto che sarà l'unico stato in cui rimarranno sempre al potere partiti della Coalizione di Weimar).

99 Nasce in questa occasione quella convergenza di interessi così imprevedibile tra la socialdemocratica Prussia e la Baviera (sia durante la direzione rossa sotto Kurt Eisner, che poi sotto quella *völkisch* di von Kahr): i due *Länder* più grandi del Reich, senza né volere né cercare un'alleanza, finiranno per fare l'uno gli interessi dell'altro nello sforzo di difendere le proprie prerogative.

100 Riconoscimento ulteriore della Giunta degli Stati fu il suo inserimento come organo ufficiale del processo legislativo all'interno della Costituzione provvisoria. Per approfondire v. S. Mezzadra, *La costituzione del...*, p. 291.

101 Oltre ai partiti conservatori ed al *Zentrum* non bisogna dimenticare il gruppo sociale degli *Junker*, che cercava in questo modo di difendere ciò che rimaneva del loro potere "feudale".

locali sul Reich¹⁰²; inoltre venivano reintrodotti buona parte dei privilegi speciali che la costituzione imperiale aveva assicurato ad alcuni *Länder*, Baviera in testa.

La “riscossa” dei *Länder* venne ben riassunta da Jellinek quando affermò che

se il progetto di Preuss stava sotto il segno dello Stato unitario tedesco, il progetto governativo sta sotto il segno dello Stato federale e dei diritti particolari¹⁰³

La strada verso il testo definitivo fu ancora lunga: il secondo progetto governativo fu sottoposto alla prima vera discussione da parte dell’Assemblea, la quale istituì il 4 marzo una Commissione presieduta dal membro della DDP Haussmann col compito di modificare ulteriormente il testo; dopo due sedute, di cui la prima particolarmente lunga e complessa, il 18 giugno la Commissione presentò il nuovo progetto, in cui spiccava un significativo ampliamento della sezione dedicata ai diritti e doveri fondamentali.¹⁰⁴ Meno evidente, ma non meno importante, fu la cancellazione per la seconda volta dei diritti particolari che i *Länder* erano riusciti a riconquistare¹⁰⁵: sulla scia dei sanguinosi fatti rivoluzionari in Baviera il governo revocò i privilegi che grazie alla Giunta degli stati Baviera e Württemberg erano riusciti nuovamente a farsi assegnare .

Il testo uscito dalla commissione (noto col nome di *Entwurf des Verfassungsausschuß*) fu sottoposto ad altre due letture da parte dell’Assemblea prima che il 31 luglio venisse definitivamente approvata la nuova costituzione con 262 voti a favore e 75 contrari.

Il 14 agosto 1919 entrava ufficialmente in vigore la nuova costituzione repubblicana del *Reich*: un testo importante e sofferto, figlio di una sconfitta e di una rivoluzione, un testo in cui alla volontà di fare della democrazia tedesca “la più democratica del mondo”¹⁰⁶ faceva da contrappeso la volontà e la necessità di non rompere con un passato che minava sin dall'inizio la tenuta della nuova Repubblica.

102 H. Schulze, *La Repubblica di...*, p. 109

103 W. Jellinek, *Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung*, p. 133

104 Preuss nei suoi progetti iniziali aveva sorvolato sull’inserimento di un’ampia sezione su diritti e doveri all’interno del testo costituzionale per evitare di arroventare ulteriormente il clima politico con argomenti come diritto di proprietà o rapporti Stato-Chiesa. Per approfondire v. H. Schulze, *La repubblica di...* p. 107-108

105 F. Lanchester, *Le costituzioni tedesche...*, p. 62

106 H. Schulze, *la Repubblica di...* p. 103

– La nascita di un Paradigma: Weimar e la sua costituzione¹⁰⁷

La parentesi aperta sulla gestazione del noto testo weimariano risulta necessaria per alcune ragioni a mio avviso di grande rilievo. In primo luogo per porre in evidenza come non si sia trattato di una costituzione teorica avulsa dalla realtà, anzi: proprio su un tema come quello dello sviluppo dei rapporti territoriali si sviluppò un confronto a più livelli fra costituenti, rappresentanti federali e locali. Conseguenza di ciò fu chiaramente il raggiungimento di un compromesso, ma non fu il suo carattere di mediazione a minarne il funzionamento: come giustamente sottolineò Ernst Friesenhan “Chi mette sotto accusa la Costituzione della Repubblica di Weimar per il suo carattere compromissorio in fondo rifiuta già il principio democratico”¹⁰⁸.

Il problema semmai fu che quello che venne diversamente chiamato come “modello di federalismo razionalizzato”, piuttosto che “federalismo unitario” risultava nei fatti bloccato dalla esistenza di due giganti territoriali, Prussia e Baviera, che bloccavano il processo che avrebbe dovuto trasformare quella che a tratti era ancora una struttura confederale in un sistema federale uniforme¹⁰⁹.

Nonostante questa lunga gestazione il compromesso raggiunto, che probabilmente fu l'unico possibile (e visto le circostanze forse anche il migliore raggiungibile) venne sin dall'inizio ricusato o criticato con forza, se non addirittura con violenza, da molti, mentre coloro che lo difesero si trovarono o ad essere travolti dalla loro stessa fedeltà

107Sul valore modellico della costituzione weimariana si veda fra i molti il recente articolo di J. Ruipérez y Alamillo, “La Constitución y su estudio. Un episodio en la forja del Derecho Constitucional europeo: método jurídico y régimen político en la llamada teoría constitucional de Weimar”, in *Teoría y realidad constitucional*, parte I, N° 21, 2008, pp. 243-305 e parte II, N° 22, 2008, pp. 255-295

108E. Friesenhahn, “Zur Leitimation und zum Scheitern der Weimarer Reichsverfassung”, in K. D. Erdmann ; H. Schulze (a cura di), *Weimar : Selbstpreisgabe einer Demokratie. Eine Bilanz heute*, Düsseldorf, Droste, 1980, p. 82*

109Uno degli autori che più contribuì a diffondere a livello internazionale l'immagine del federalismo razionalizzato, come tassello integrante un più ampio processo di razionalizzazione delle democrazie continentali fu Boris Mirkine-Guetzevitch: suo sul tema classico il saggio, tradotto allo spagnolo, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934. In Germania invece uno degli autori del periodo weimariano che più contribuì ad una esposizione sistematica delle diverse opzioni del federalismo tedesco fu Hans Nawiasky in *Grundprobleme der Reichsverfassung. t.1, Das Reich als Bundesstaat*, Berlin, Julius Springer, 1928. Per una visione generale sul federalismo tedesco, obbligato Koselleck, Reinhart, “Bund Bündnis, Federalismus, Bundesstaat”, in Brunner Otto, Conze Werner, Koselleck, Reinhart (coord.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Klett-Cotta, pp. 582-671

repubblicana, oppure ad attuare una difesa selettiva, in cui si salvavano alcune parti della Costituzione condannandone altre.

Quale fu dunque il punto di mediazione raggiunto fra la razionalizzazione dell'assetto federale del *Reich* ed il federalismo tradizionalista? L'apertura della costituzione rappresentò indubbiamente la vittoria del principio della unità del Popolo tedesco come fondamento del potere pubblico, per quanto chiare fossero le contraddizioni insite nell'utilizzo del termine *Reich* e l'assenza della definizione del nuovo stato come repubblica: con la dicitura “Il potere statale emana dal popolo”, presente nel primo articolo, il *Reich* non era più un’istituzione nata da un patto di principi sovrani, quanto piuttosto la rappresentazione della volontà di cittadini tedeschi, i quali solo in seconda istanza si identificano nei singoli *Länder*¹¹⁰.

Già però a partire dal secondo articolo si vede come i principi iniziali del progetto prussiano dovessero cedere posizioni, per divenire la sintesi di un complesso e delicato raccordo fra il tentativo di costruzione di una legittimità ed un potere repubblicano e la volontà dei *Länder*: in diretta contrapposizione con l'articolo 1 si affermò come “Il territorio del Reich si compone dei territori dei Länder tedeschi”, i quali apparivano di nuovo, in questo modo, come elemento strutturale essenziale su cui si sarebbe fondata l'esistenza del *Reich*.¹¹¹ Iniziò qui a emergere quello che è stato da sempre considerato uno dei punti deboli della carta, ovvero quello della giustapposizione di soluzioni diverse al posto della ricerca di una sintesi, o meglio di strutture che fossero in grado attivamente di risolvere i conflitti fra i diversi poteri senza ricorrere a strumenti di eccezionalità costituzionale. Non fu dunque la volontà di raggiungere un compromesso a minare la coerenza della Costituzione, quanto piuttosto il risolvere i rapporti tra “parti” diverse (non importa che queste fossero le teorie fondanti della carta piuttosto che le massime figure istituzionali) giustapponendole solamente, e senza dunque riuscire (ed in alcuni casi senza

110“Art. 1 – Il Reich tedesco è una repubblica. Il potere statale emana dal popolo.” Diversi i commenti sistematici alla costituzione di Weimar redatti all'epoca, fra i molti: Anschütz, Gehrard, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, Berlin, Georg Stilke 1930 (13 ed.) e 1932 (14 ed)pp.; Bühler, Ottmar, *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Leipzig un Berlin, Teubner, III ed., 1929, pp. 39-40; Stier-Somlo, Fritz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs von 11. August 1919*, Bonn, A. Marcus & E. Weber, 1919, pp. 84 – 90; Poetzsch-Heffter, Fritz, *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Berlin, O. Liebmann, 1928. Fra i contemporanei Gusy, Cristoph, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997

111 Per i gli articoli del titolo primo si rimanda all'*Appendice documentale*

nemmeno provare) a creare forti punti di contatto, strutture capaci di mediare in modo efficace fra queste forti istanze.

Prova ne fu l'articolo 5, in cui si affermò che ognuno dei due attori della federazione esercitava i poteri di propria competenza attraverso i propri organi ed in base alla propria costituzione. Un articolo comunque decisamente generico, che veniva chiarito solo alla luce dei successivi, in cui si venivano definiti i campi d'azione della Stato e dei poteri locali¹¹².

All'articolo 6 venivano elencate le competenze esclusive del *Reich*, mentre il 7 si occupava gli ambiti legislativi in cui poteva intervenire, ma non riservati; seguivano i diritti fiscali (articoli 8 e 11) e la possibilità di creare regolamenti generali in diversi campi (articoli 9 e 10). All'articolo 13 veniva sancita la prevalenza del diritto del *Reich* su quello dei *Länder*, mentre nei successivi articoli 14 e 15 venivano introdotti anche i principi generali del rapporto fra l'amministrazione centrale e quella periferica, descrivendo i poteri esecutivi e di imposizione del *Reich* nel confronto dei *Länder* e la provenienza dei funzionari dell'amministrazione centrale. A questi temi faceva seguito la già molto controversa questione della regolamentazione riguardo alla creazione di nuovi *Länder* all'interno dello Stato o alla unione di più stati regionali in uno solo, enunciata nell'articolo 18.

Con questo articolo si cercò di dare una possibile via di soluzione a quello che per Hugo Preuss era uno dei problemi che minavano alle fondamenta qualsiasi possibilità di consolidamento del *Reich*

la permanenza di una Repubblica unitaria di quaranta milioni di abitanti all'interno di una Repubblica di settanta milioni di abitanti, separata da essa sotto il profilo organizzativo, è in assoluto qualcosa di giuridicamente, politicamente ed economicamente impossibile¹¹³

Il problema del ruolo gigante prussiano all'interno della Germania fu da sempre centrale

¹¹²In ogni caso il fatto che si riconoscessero due campi equivalenti, per quanto subordinati dalla riconosciuta prevalenza del diritto del *Reich* su quello dei *Länder*, da conto chiaramente della dimensione nel fondo federale del testo uscito dall'Assemblea. Molto chiaramente difatti O. Bühler disse „

¹¹³H. Preuss, *Denkschrift zur Entwurf...*, p. 374. La traduzione in italiano è tratta da S. Mezzadra, *la Costituzione del...*, p. 325

nel dibattito interno al liberalismo tedesco: esso ritorna praticamente in modo ciclico, a partire dal 1848, ogni qual volta si debba dare nuova forma al *Reich* in seguito ad eventi traumatici. Se, però, durante i lavori assembleari di Francoforte essa venne considerata punto di aggregazione nazionale e nel 1870 si trovò vittoriosamente all'attacco, dopo la sconfitta e la caduta degli Hoenzollern la Prussia si dovette porre sulla difensiva: presa in mezzo fra le responsabilità della guerra e le volontà separatistiche dei territori renani fomentate da più parti, essa veniva considerata in modo ambivalente. Se da un lato era additata come la colpevole non solo degli esiti della guerra, ma dello scoppio della guerra stessa, dall'altro ci si rendeva ben conto che senza la struttura amministrativa della Prussia, vera e propria supplente di una esilissima amministrazione imperiale, il *Reich* avrebbe rischiato, anche dopo aver superato i primi sbandamenti del dopoguerra, di implodere.

I costituzionalisti che presiedevano alla stesura della nuova carta weimariana, e Preuss sopra tutti, si resero conto di questi rischi, ma erano altrettanto consci che per realizzare quell'unitarismo tanto agognato non si poteva che passare attraverso una ristrutturazione dell'assetto complessivo dei *Länder*, in generale, ed uno smembramento dello Stato prussiano, in particolare.

Il muro contro muro che si venne a creare, come si è visto¹¹⁴, su questo punto con gli Stati regionali portò Preuss a non porre neanche all'esame dell'Assemblea Costituente l'abbozzo di smembramento della Prussia inserito nel primo testo preliminare¹¹⁵.

Nonostante ciò il giurista non aveva intenzione di rinunciare a quello che riteneva un punto fondamentale del cammino verso uno stato unitario e democratico: si decise, dunque, di porre nella costituzione per lo meno i mezzi per poter permettere in futuro un globale riassetto del territorio del *Reich*.

Con queste finalità venne steso ed inserito il discusso articolo 18: in esso venivano, per l'appunto, descritte le modalità attraverso le quali sarebbe stata possibile la fusione di più

114 V. cap III, pag. 22

115 Preuss, soprattutto nell'ultima fase della sua vita (H. Preuss, *Reich und Länder; bruchstücke eines kommentars zur verfassung des Deutschen Reiches*, Berlin, C. Heymann, 1928) iniziò a vedere come una Prussia socialdemocratica potesse essere il principale baluardo di difesa contro lo scardinamento della giovane democrazia, affermò anche di non aver mai seriamente considerato lo smembramento della Prussia come opzione realizzabile. Sull'argomento si veda S. Mezzadra, *La costituzione del...*, p. 325-326.

Stati in una nuova entità, oppure come una parte di un *Land* avrebbe potuto separarsi per divenire autonomo. Posto in questi termini l'articolo sembrerebbe avere un contenuto, per così dire, "neutro", ovvero non finalizzato allo smantellamento del *Land* prussiano in entità più piccole ed equilibrate.

In realtà gli strumenti che permettevano un processo di tipo aggregativo erano più deboli rispetto a quelli atti al distacco ed alla creazione di nuove entità; questo dislivello non era forse immediatamente evidente, poiché non venivano tracciati due percorsi distinti, quanto piuttosto veniva utilizzata una esposizione "stratificata", dove ad una base comune di condizioni e procedure, necessarie per far sì che si potesse realizzare e l'uno e l'altro processo, si sovrapponevano alcune "corsie preferenziali", attraverso le quali diveniva molto più facilmente realizzabile la creazione di nuovi *Länder* piuttosto che la loro unione in entità maggiori.

La costituzione prevedeva che si potesse realizzare una modifica territoriale tramite legge costituzionale¹¹⁶ oppure attraverso una legge semplice, previo consenso dei *Länder* coinvolti nell'operazione; nel caso, però, gli Stati regionali interessati si fossero opposti, si poteva procedere a consultazione popolare. A questo punto l'articolo diventava piuttosto criptico: da un lato afferma testualmente che

Il Governo del Reich promuove il plebiscito quando un terzo dei cittadini abitanti nel territorio da separare, che siano elettori politici, lo richieda

Nel comma immediatamente successivo si trova invece quanto segue

Per poter operare un mutamento territoriale, o una nuova formazione è necessario che si raggiungano tre quinti di voti favorevoli, e che al voto partecipi la maggioranza degli elettori iscritti

L'ambiguità del passaggio era evidente: da un lato sembrava che l'istituto del plebiscito fosse una possibilità in più presente solo in caso di separazione di unità territoriali minori

¹¹⁶ Le caratteristiche specifiche di una legge costituzionale sono descritte nell'art. 76 della WRF.

da una maggiore, dall'altro il comma seguente parlava della consultazione popolare genericamente riferita ad un mutamento territoriale. Il fatto che , però, lo strumento plebiscitario fosse pensato principalmente per la creazione di un nuovo *Land* sembrava trovare conferma immediatamente dopo, quando si affermava che bisognava consultare la popolazione interessata anche quando solo un distretto amministrativo di uno Stato intendeva costituirsi come entità autonoma.

Il comma successivo ribadiva come l'articolo 18 fosse in realtà pensato allo scopo di ridurre le dimensioni della Prussia, affermando che in caso di mancanza di continuità territoriale fra il territorio da separare ed il *Land* risultava sufficiente la volontà popolare: anche se questa situazione era presente in altri *Länder*, lo stato prussiano era quello più caratterizzato da questo problema. Grazie a questo mezzo zone come la Renania o La Prussia orientale avrebbero potuto distaccarsi ricorrendo esclusivamente all'istituto referendario.

Con l'articolo 18 sembrava dunque possibile il realizzarsi, anche se in un futuro non ben definito, quella ristrutturazione del *Reich* che avrebbe permesso di realizzare una reale riforma amministrativa: solo la creazione di un tessuto di *Länder* ben equilibrati fra loro avrebbe permesso alla Repubblica di non trovarsi in situazione di inferiorità rispetto alla potente macchina burocratica prussiana.

Nella realtà dei fatti l'articolo rimase quasi lettera morta: il suo utilizzo si limitò a pochi e sporadici casi, tutti di importanza minore (se si eccettua, forse, l'unificazione dei territori della Turingia), e nessuno diretto verso la Prussia, con la tardia e secondaria eccezione del Waldeck, che peraltro andava ad incorporarsi al *Freistaat* prussiano. Più significativo ancora fu che in queste rare occasioni in cui venne utilizzato, ciò non avvenne per iniziativa popolare, ma sempre con l'avallo dei governi dei *Länder* coinvolti: anche, quindi, la volontà autonomistica rispetto alla Prussia che aveva coinvolto diversi strati della popolazione nelle zone renane nell'immediato dopoguerra, venne ad affievolirsi col tempo. A tutto ciò concorreva anche la consapevolezza che il distaccarsi dal gigante prussiano avrebbe comportato una maggiore capacità di controllo e di influenza sul nuovo *Land* da parte del *Reich*.

Il fallimento di questo progetto preussiano viene ben inquadrato da Sandro Mezzadra quando afferma che

Contrariamente alle speranze di Preuss, convinto che in futuro lo sviluppo delle competenze unitarie del *Reich* avrebbe naturalmente determinato una riduzione dell'importanza dei confini tra i *Länder* rendendo così più facile la soluzione del problema, l'articolo 18 della Costituzione weimariana trovò ben poca applicazione nel corso degli anni Venti¹¹⁷

La costituzione di Weimar venne dunque ad essere caratterizzata da un modello territoriale incompleto, una sorta di soluzione provvisoria che non riuscì a stabilizzarsi per le vie previste, ma che comunque impresso una nuova fisionomia al federalismo tedesco: il percorso del nuovo Stato si realizzò lungo una “linea spezzata” in cui si introduceva del nuovo senza potere (ed in alcuni casi volere) togliere i pilastri di una consolidata tradizione particolaristica e federale. Il risultato fu che quella che era una soluzione frutto di una difficile mediazione, aperta al cambiamento, divenne un modello di riferimento, un tassello basilico nella modellistica territoriale insieme a quello che era il contiguo e ravvicinato modello austriaco di federalismo uniforme debole, figlio della lezione della decentralizzazione *durch Länder* di cui già Jellinek, nel contesto dell'Austria-Ungheria, parlò in epoca imperiale e da cui Kelsen prese le mosse per costruire lo stato federale austriaco del primo dopoguerra, base ancora adesso dell'attuale costituzione vigente in Austria¹¹⁸.

D'altro canto però si aveva coscienza della provvisorietà di alcune soluzioni e di come quello che a posteriori venne definito come “federalismo razionalizzato” fosse, in realtà, una progressiva marcia per la stabilizzazione e la costruzione di un edificio statale su basi repubblicane e democratiche decisamente più fluido ed in movimento rispetto alle

¹¹⁷ S. Mezzadra, *la Costituzione del...*, p. 328

¹¹⁸ Sul tema del federalismo “durch Länder” si tornerà più avanti in questo capitolo. Sul federalismo austriaco: Kelsen (a cura di) *Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich: mit einer historischen Übersicht und kritischen Erläuterungen*, Deuticke, 1919; *Österreichisches Staatsrecht: ein Grundriss entwicklungsgeschichtlich dargestellt*, Scientia Verlag, 1970. Per quanto riguarda l'evoluzione recente del modello austriaco una ottima sintesi è quella di P. Pernthaler, *Der differenzierte Bundesstaat: theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates*, Braumüller, 1992 (è stato tradotto sia all'italiano che allo spagnolo). Per un più aggiornato profilo sul tema in lingua spagnola: de Cueto Nogueras, Carlos, “La organización territorial del Estado austriaco: ¿un caso de regionalismo o federalismo unitario?”, in *Revista de estudios regionales*, N°. 60, 2001, pp. 111-132

esigenze della modellistica costituzionale.

– La costante del problema territoriale in Weimar e il progetto delle *Länderkonferenz*

Nel 1929 ricorreva il decimo anniversario della prima repubblica democratica tedesca: come ogni anniversario che si rispetti si trattò di una occasione per fare un bilancio, per vedere dove si era arrivati e quanto si potesse ancora avanzare con il progetto di quella che venne definita nel 1919 come la più democratica delle costituzioni del mondo¹¹⁹. Non si può dire che non ci fosse nulla da festeggiare per una democrazia nata con alle spalle poca tradizione liberale e una pesante sconfitta militare: in un modo o nell'altro Weimar aveva superato lo spettro della disgregazione tedesca, diversi tentativi più o meno farseschi di colpo di Stato, una crisi valutaria come quella del '23 senza precedenti. All'attivo poteva contare una democrazia sociale che muoveva passi importanti, il ritorno progressivo sulla scena internazionale, un fermento culturale con pochi pari¹²⁰. Anche così però non c'era da dormire tranquilli: finanza, alta burocrazia ed esercito continuavano a gravitare spesso attorno a forze antisistema di destra, mentre a sinistra una non meno di opposizione KDP riscuoteva sempre crescente successo fra le masse di disoccupati di una società, nonostante tutto, sperequata. Il parlamentarismo si era instaurato, meno la capacità dei partiti di essere forze di governo e di apparire responsabili, al punto che all'ora di eleggere il nuovo presidente del *Reich* in seguito alla morte di Ebert risultò vincitore un personaggio come Hindenburg, simbolo di quell'esercito imperiale che giocava il suo ruolo politico dalla posizione ufficiale dell'apoliticità.

Soprattutto però non si era riuscito a colmare quello che forse era il più grave problema che Weimar patì lungo tutta la sua esistenza: la repubblica era poco amata, specie dalle classi intellettuali, che al più riuscivano ad essere “repubblicani della ragione”¹²¹.

119Fu il pensiero che Eduard David esprime durante la Costituente nel giugno del 1919 come riportato da H. Schulze, *La repubblica di...*, p. 103

120E. D. Weitz, *La Germania di Weimar*, pp. 49 - 92

121La definizione è di F. Meinecke, *Werke*, v. II, Darmstadt, 1958, 376. Sul tema L. Álvarez Álvarez, “La Constitución de Weimar: ¿Una República sin republicanos?” in *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, N°. 12, 2011

Non che non ci fossero stati autorevoli tentativi di invertire questa tendenza: si guardi ad esempio a Cassirer, che cercò di festeggiare il primo ed ultimo decennale di Weimar dando un'anima da amare della repubblica, o meglio si forzò di dimostrare come lo spirito liberale della costituzione weimariana, della dichiarazione dei diritti, della sovranità popolare, non fosse pianta di origine straniera, ma affondasse le sue radici nella lezione leibniziana che, dipanandosi da Wolff, giungeva sino alla filosofia critica di Kant¹²².

Nonostante ciò le carte che aveva in mano la repubblica per suscitare un'emozione che permettesse alla società una reale e profonda un'identificazione con il nuovo Stato non erano molte: in un modo o nell'altro l'immagine del vincente *Reich* bismarkiano, che crea l'unità tedesca con la temibile macchina da guerra prussiana, riusciva già solo graficamente a risvegliare immagine suggestive in ampi settori della società, mentre il binomio Weimar-sconfitta era purtroppo quasi inevitabile. Una situazione questa che non aveva permesso al modello costituzionale disegnato dalla carta di poter funzionare, anzi ne aveva messo in luce ed esaltato le criticità, *in primis* l'annoso problema della riorganizzazione territoriale.

Si è avuto modo di vedere come uno dei principali nodi a cui la costituzione di Weimar cercò di dar soluzione fu quello della normalizzazione del federalismo tedesco attraverso la ristrutturazione istituzionale e territoriale dei *Länder*. Se al primo livello, quello istituzionale, si raggiunse un buon risultato, sul piano della revisione dei confini il sistema previsto dall'articolo 18 fracassò. Che la costituzione avesse lasciato gravi questioni irrisolte era chiaro a tutta la classe politica tedesca. Questa era però probabilmente quella che più minava alle fondamenta le possibilità di consolidazione di un potere effettivo della federazione. Una situazione che venne aggravata dalla instabilità del governo del *Reich* rispetto a una granitica resistenza della coalizione costituzionale governativa, che continuava a guidare il *Freistaat* Prussia sotto la guida di Otto Braun.¹²³ Il male da curare era divenuto nella schizofrenica politica weimariana la stampella principale di quei partiti

122E. Cassirer, "La idea de la constitución republicana (Conferencia dictada el 11.08.1928 para festejar la Constitución de la República de Weimar)", in *Isegoria - Revista de Filosofía Moral y Política* N.º 40, enero-junio, 2009, 155-168, trad. e commento (uscito nella medesima rivista con il titolo di "Cassirer, la Constitución de Weimar y el papel regulativo de las ideas político-morales", pp. 149-154) di Roberto R. Aramayo

123Sulla figura di Otto Braun la classica ponderosa biografia di H. Schulze, *Otto Braun oder Preussens demokratische Sendung: eine Biografie*, Frankfurt/M. - Berlin - Wien, Propyläen, 1981

che si riconoscevano più risolutamente nella repubblica. Anche così la situazione rimaneva però patologica, dal momento che un eventuale cambio di maggioranza in Prussia avrebbe significato il collasso dell'intero sistema. Già sin dal 1923 vi furono alcuni progetti di riforma che presero le mosse dal generale dibattito che la evidente provvisorietà della soluzione costruita nella Costituzione del 1919 animò fra i giuspubblicisti¹²⁴. In ogni caso si trattò sempre di progetti teorici o proposte senza un particolare seguito in ambito istituzionale, data anche le molte urgenze che la repubblica weimariana dovette affrontare.

L'anno in cui si sarebbe potuto sperimentare un vero cambiamento di rotta sarebbe potuto essere il 1928: il progressivo rientro della Germania nella politica internazionale, la ridiscussione delle riparazioni nel quadro del “Piano Young”, una buona (anche se non eccezionale) ripresa dell'economia tedesca sarebbero potuti essere degli eccellenti punti di partenza per raggiungere il consolidamento della democrazia tedesca. A tutto ciò si aggiunse il risultato elettorale del 20 maggio, in cui per la prima volta dalle consultazioni per la Assemblea nazionale (vale a dire ben nove anni) i partiti del “Blocco di Weimar” ritornarono ad avere la maggioranza: in particolare l'SPD tornò ad avere quasi 30% delle preferenze le quali, sommate ai seggi ottenuti da DDP, Zentrum e DVP, dettero ai partiti “costituzionali” una solida maggioranza parlamentare del 60%.

Una scelta chiara da parte dell'elettorato, che volle un governo stabile e realmente repubblicano, che rompesse il cronico susseguirsi di governi tecnici o di minoranza, un esecutivo in cui la SPD, il più grande partito tedesco, fosse il centro dell'azione governativa, rompendo così la paradossale situazione che aveva visto la Socialdemocrazia ritirarsi strategicamente in una comoda, ma irresponsabile, opposizione.

La “Grande coalizione” ed il gabinetto Müller avrebbero potuto imprimere dunque un nuovo corso ad una vita politica repubblicana, che agli occhi dei più appariva da lungo tempo stanca ed apatica. Purtroppo fin dal suo esordio la nuova coalizione diede una prova deludente di sé: già negli incontri iniziali per la formazione del gabinetto i partiti si

¹²⁴Per un esame attento dei diversi progetti di riforma territoriale della repubblica, oltre al già citato classico lavoro di Brecht si vedano L. Biewer, *Reichsreformbestrebungen in der Weimarer Republik - Fragen zur Funktionalreform und zur Neugliederung im Südwesten des Deutschen Reiches*, Frankfurt am Main, P. Lang, 1980, pp.; H. Klaus, *Der Dualismus Preussen versus Reich in der Weimarer Republik in Politik und Verwaltung*, Forum Verlag Goedesber, 2006, pp. 101-168

arenarono in una serie di infinite trattative, di scontri sui programmi e sui punti irrinunciabili per ogni partito, dando nuovamente prova della incapacità di giungere ad un compromesso di governo.

Già la stessa scelta di Müller come cancelliere dette la misura di come il governo nascesse debole: era una uomo di apparato della SPD, un ottimo politico e burocrate, ma senza spinte personali; scelta incredibile se si considera che si aveva a disposizione un personaggio di riconosciuto carisma come Otto Braun, l'energico primo ministro prussiano, che ormai da anni guidava la più solida coalizione repubblicana (SPD, Zentrum, DDP) a capo del maggiore *Land* del *Reich*. Prevalse la logica del controllo dei partiti sull'esecutivo, rafforzando ancora una volta la cronica debolezza del cancellierato¹²⁵.

Nonostante già nel 1929 la spinta della grande coalizione fosse già esaurita, gli inizi di questo governo furono fra i più promettenti per risolvere la annosa questione territoriale che affliggeva il *Reich*, grazie a due grandi iniziative che avevano iniziato a prender forma ancor prima della nascita della grande Coalizione: nel gennaio 1928 videro contemporaneamente la luce la prima riunione della conferenza dei *Länder*, convocata dal Cancelliere Marx e dal Ministero degli Interni von Keudell e, per riuscire a trovare una soluzione istituzionale definitiva ai rapporti fra il *Reich* ed i *Länder*, ed il *Bund zur Erneuerung des Reiches* (Lega per il rinnovamento del *Reich*), una associazione privata, non un organo dello Stato, ma composto da una parte considerevole di membri del parlamento e della pubblica amministrazione, oltre che da giuristi, tecnici del diritto e anche membri delle alte gerarchie militari (un ruolo importante al suo interno fu ricoperto dal ministro della Difesa generale Gessler¹²⁶). Al suo interno la provenienza partitica e culturale era varia e comprendeva quasi tutto l'arco parlamentare (escluse le ali estreme), ma comunque vi era un prevalente schieramento liberale e conservatore, che tendeva ad avere una visione dello Stato pragmatica e tecnica: queste caratteristiche erano rintracciabili in egual misura nel suo fondatore e principale ispiratore Hans Luther¹²⁷.

125H. Schulze, *La repubblica...*pp.372-373. Un peso lo ebbe probabilmente anche una considerazione di prudenza istituzionale: bruciarsi un personaggio come Braun nell'instabile e per molti versi inefficace gioco politico nazionale avrebbe tolto un valido elemento dal timone della Prussia, importante centro motore del potere reale.

126Tropo lungo sarebbe elencare qui i nomi di tutti coloro che parteciparono al Bund ed alla sua fondazione, a tal riguardo si rimanda a: *Bund zur Erneuerung des Reiches, Reich und Länder – Vorschläge Begründung Gesetzentwürfe*, Berlin, Verlag Georg Stike, 1928, p. 11-17.

127Hans Luther era un tecnico, un membro della burocrazia, ma aveva un rispetto profondo delle logiche

L'idea che stava alla base della fondazione del *Bund* era dunque quella di creare un ampio dibattito intorno alla tematica del rinnovamento e rafforzamento della Repubblica, cercando di strutturare soluzioni pratiche di riforma da presentare non solo agli organi statali, ma anche all'opinione pubblica: si voleva in questo modo spingere il parlamento ad agire nella direzione di un globale riassetto degli equilibri all'interno del *Reich*.

La Lega diede dunque corso ad un'ampia pubblicistica tesa a sottolineare come il nodo principale da risolvere per attuare il rafforzamento degli organi legislativi e di governo fosse quello di risolvere il rapporto conflittuale e paradossale fra centro e periferia.

Titoli come *Il Reich ed i Länder* (1928) e *La riforma del Reichsrat* (1928) erano sintomatici: tutte le opere editate dal Bund ruotarono infatti attorno alle modalità per giungere ad una riforma territoriale ed amministrativa globale del Reich che permettesse di dare al governo centrale la forza e la stabilità necessaria per agire senza snaturare la struttura federale della Germania¹²⁸.

La soluzione proposta dal *Bund* partiva da una prospettiva diversa, ribaltando il problema: il nodo non era come indebolire la Prussia, ma come rafforzare il potere centrale. Il progetto elaborato, per quanto complesso, si basava su un presupposto semplice: dal momento che il governo prussiano aveva competenze così ampie, l'unico modo per trasferirle senza passare attraverso la delicata tematica dello smembramento territoriale (e dunque la difficile applicazione dell'articolo 18) era quella di unificare la carica di cancelliere con quella di primo ministro di Prussia e quella di Presidente del *Reich* con quella di Presidente del *Land*, inquadrando tutto il territorio prussiano in una nuova struttura denominata *Reichsland*, nella quale sarebbero stati a questo punto accorpati

democratiche, non comunemente ritrovabile fra molti suoi colleghi dell'amministrazione. Egli al tempo stesso aveva una visione del governo e della vita pubblica improntata all'efficienza e durante la sua esperienza prima come ministro delle finanze, poi come Cancelliere, si rese conto di come la struttura statale weimariana fosse ormai paralizzata: bisognava trovare una soluzione al deficit di potere reale che rendeva l'impotenza e la precarietà dei governi un fatto ormai strutturale della Repubblica.

¹²⁸Già in *Reich und Länder*, primo testo pubblicato dalla Lega, la soluzione del problema della Prussia venne ad occupare il primo posto fra i principi guida dell'opera: "Il problema di una differente impostazione dei rapporti esistenti fra il *Reich* ed i *Länder* deve avere una soluzione rapida poiché: - La disorganica giustapposizione del Reichstag e del governo del Reich da un lato, del Landtag prussiano e del suo governo con le sue competenze per due terzi del Reich dall'altro è divenuta insostenibile e l'efficacia delle misure di politica interna ed estera del Reich tedesco è messa in discussione. [...] - Il caos attorno alla costruzione di amministrazioni del Reich e dei Länder separate e completamente indipendenti l'una dall'altra conduce anche a livello provinciale a una costosa moltiplicazione di centri di potere e alla paralisi della forza amministrativa"

diversi *Länder* minori in modo da semplificare la struttura territoriale del *Reich*.

Fonte di ispirazione fu indubbiamente, come già il nome suggerisce, il modello di amministrazione diretta che l'Impero esercitò sull'Alsazia-Lorena dopo la pace di Versailles del 1871¹²⁹. Fu più in generale il modello costituzionale imperiale ad essere fonte di ispirazione: come nell'Impero la capacità d'azione dell'Imperatore e del Cancelliere erano garantite dall'unione personale con le cariche di re di Prussia e primo ministro prussiano, così qui si unificava la Presidenza del *Reich* con quella prussiana e, nuovamente, il cancellierato con il capo dell'esecutivo della Prussia. Ovviamente non si trattava di ricostituire il blocco di potere conservatore che la Prussia rappresentò durante l'impero guglielmino, tutto il contrario: un ampio progetto di ristrutturazione amministrativa all'interno del *Reichsland* che avrebbe attuato un reale decentramento, facendo dei Comuni il nuovo centro nevralgico delle amministrazioni locali¹³⁰.

Scendendo più nel dettaglio il progetto prevedeva parallelamente una riforma della carta costituzionale del *Reich* e di quella della Prussia, precedute entrambi da un accordo preventivo con gli altri *Länder* che sarebbero entrati a far parte del *Reichsland*.

Nella WRF oltre all'introduzione del concetto stesso di *Reichsland* all'interno dell'articolo 2, si sarebbe dovuto inserire nell'articolo 18 la possibilità di ingresso attraverso legge semplice di un qualsiasi altro *Land* all'interno del *Reichsland*; era inoltre prevista anche la modifica delle rappresentanze all'interno del *Reichsrat* (art. 61, 62, e 63) introducendo delegati delle provincie appartenenti al *Reichsland* e riequilibrando il numero dei rappresentanti dei *Länder* tradizionali in modo da non minacciare la loro autonomia.

Nella costituzione prussiana si sarebbero per l'appunto messi a capo dell'esecutivo il Cancelliere ed il Presidente del *Reich*, le funzioni del *Landtag* sarebbero passate al *Reichstag*, mentre era prevista la creazione di una nuova camera delle Provincie (*Staatsrat*) che avrebbe coadiuvato nell'azione legislativa la camera bassa. Le provincie avrebbero dovuto mantenere i medesimi confini, fatte salve modifiche ed accorpamenti a causa dei *Länder* più piccoli che dovevano entrare nel *Reichsland*, e le funzioni già a loro attribuite. Tutti i compiti dei *Länder* coinvolti sarebbero invece passati nelle mani del governo centrale, il quale si sarebbe però appoggiato per la loro applicazione alle provincie ed ai

129v. cap. II

130L' intero progetto è contenuto in Bund zur Erneuerung der Reiches, *Reich und Länder – Vorschläge Begründung Gesetzenwürfe*, Berlin, Verlag Georg Stilke, 1928

Comuni.

Anche con tutte queste differenze, il progetto *Reichsland* prendeva atto implicitamente di un fatto: l'impossibilità pratica (e una soluzione pratica il *Bund* si era impegnato a ricercare) nel contesto weimariano di sciogliere la Prussia.

Una difficoltà che veniva complicata dalla connessione che questo tema aveva con la sopravvivenza dei *Länder* del sud ed in particolare della Baviera e della sua classe dirigente, che si convertì non solo nel principale alfiere dell'esistenza prussiana, quanto più in generale di una interpretazione della costituzione indirizzata ad un ritorno al federalismo bismarkiano¹³¹.

Fu in questo contesto che prese il via la Conferenza dei *Länder*: non più singoli *Land* che avanzano proposte parziali o discussioni accademiche elaborate da associazioni private al di fuori delle sedi preposte dello Stato, questa volta fu il *Reich* stesso a capire la necessità di creare una “struttura” all'interno della quale si confrontassero gli attori e gli autori che si muovevano all'interno del modellino costituzionale weimariano per trovare un punto di convergenza fra la conservazione del federalismo e la creazione di un governo centrale realmente in grado di governare¹³².

La necessità di aprire una seria discussione su questa riforma emerse in un incontro fra il governo del *Reich* e le rappresentanze dei *Länder* tenutasi il 3 ottobre 1927 in cui

è stato discusso il rapporto fra *Reich* e *Länder* a grandi linee. Come risultato della conferenza è stato fissato che si aprisse una attenta discussione riguardo a questo difficile complesso di richieste in una

131 W. Benz, *Süddeutschland in der Weimarer Republik* Berlin, Duncker und Humblot, 1970; M. P. Heimers, *Unitarismus und süddeutsches Selbstbewusstsein : Weimarer Koalition und SPD in Baden in der Reichsreformdiskussion 1918 – 1933*, Düsseldorf, Droste, 1992

132 Il tema della riforma territoriale e del dualismo *Reich* – Prussia fu oggetto di numerosissimi studi monografici da parte di “grandi vecchi” del costituzionalismo tedesco come da giovani dottori che scelsero il tema per il proprio *Dissertationarbeit*. Senza voler dar un panorama esaustivo si vedano fra gli altri: K. Behnke, *Die Gleichheit der Länder im deutschen Bundesstaat*, Berlin, 1926; E. Ritter, *Freie Reichsländer*, Köln, Gilde-Verlag, 1927; K. Elleser, *Die Verfassungs-autonomie der deutschen Länder*, Heidelberg, 1928; H. Peters, *Zentralisation und Dezentralisation*, Berlin, 1928; Come monografie contemporanee sul tema oltre al classico lavoro di Brecht si vedano le considerazioni dei già citati L. Biewer, pp.; H. Klaus, pp 400-462; In Spagna tra i pochi che si sono occupati cursoriamente del tema Albertí Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, F. Sosa Wagner, *Los Maestros alemanes...*, pp.

particolare seduta, alla quale avrebbero dovuto partecipare gli uomini di governo del Reich e dei Länder. Per ogni importante e specifica questione erano state previste relazioni da parte dei consigli dei partecipanti¹³³.

Il governo Marx fissò la convocazione di una prima seduta preliminare della conferenza il 16 gennaio 1928 per delineare i problemi da prendere in considerazione dal momento che “Il governo del Reich manifestava per la prima volta la volontà prendere in considerazione la richiesta di riforma del Reich”¹³⁴. Tre le tematiche principali: il cambiamento dei rapporti fra *Reich* e *Länder*, misure preventive circa il mantenimento di una più attenta politica economica e la Riforma amministrativa nel *Reich* e nei *Länder*.

Si trattava di obiettivi ampi, mantenendosi in un primo momento su posizioni generiche, per non inasprire sin da principio uno scontro di cui già si conoscevano i protagonisti, ovvero la Prussia e la Baviera¹³⁵.

Il risultato fu però un generale rallentamento dell'azione della conferenza, che ancora in maggio non aveva delineato un chiaro *modus procedendi*; a ciò si aggiunga che la instabilità a cui andò incontro la grande coalizione portò a succedersi diversi governi del *Reich*, causando un ricambio costante dei membri che agivano in nome della federazione, mentre i rappresentanti dei diversi *Länder*, peraltro inviati con mandato imperativo, potevano sviluppare una stabile azione grazie alla stabilità dei rispettivi governi.

Nonostante tutto si riuscì a costituire la commissione costituzionale, che a partire da ottobre si articolò in due sezioni: la prima incaricata di elaborare proposte sul problema

133F.A. Medicus, *Reichsreform und Länderkonferenz – Die Beratungen und Beschlüsse der Länderkonferenz und ihrer Ausschüsse*, Berlin, Karl Hermann Verlag, 1930, p. 3

134Ibidem, p. 3

135La discussione (di cui si trova la stenografia integrale in Reichsministerium des Innern, *Die Länderkonferenz - Januar 1928*, Berlin, Reichs und Staatsverlag G.m.b.H., 1928) fu poco più di un incontro ricognitivo, in cui si delinearono gli obiettivi in una formulazione molto generica, per non dire timida; in sintesi il resoconto finale posto al termine dei verbali della seduta si articolò nei seguenti punti: I) Il governo del *Reich* ed i rappresentanti dei *Länder* si trovarono d'accordo sulla necessità di riformare il rapporto centro periferia e gli assetti territoriali del *Reich*, senza però attribuire una preferenza di principio all'ipotesi federalistica piuttosto che a quella unitaristica. II) Essi auspicarono una soluzione complessiva del problema, in cui si trovasse un punto di incontro sulle esigenze di riforma territoriale ed economica del *Reich* ed in cui i *Länder* svolgessero un ruolo attivo di partecipazione alla riforma stessa. III) Si ritenne preferibile non considerare auspicabili soluzioni parziali (*Teillösung*), preferendo ricercare soluzioni complessive differenziate (*differenzierte Gesamtlösung*). IV) Venne sottolineata l'importanza di risolvere la posizione dei *Länder* più piccoli e delle *enclaves*. V) Si sottolineò infine come ci fosse la volontà del governo di proporre al *Reichsrat* un progetto di semplificazione complessiva dell'amministrazione.

generale della divisione territoriale del *Reich*, la seconda sul problema del riparto di competenze *Reich-Länder* e la conseguente soluzione del dualismo *Reich-Prussia*. Com'è noto nei fatti iniziò i lavori solo la seconda, ma non questa volta per mancanza di volontà o ostruzionismo: semplicemente ci si rese conto che la suddivisione del lavoro risultava artificiale e che di fatto il problema della soluzione del dualismo prussiano assorbiva in se buona parte del tema della riforma territoriale¹³⁶. La seconda sottocommissione incentrò dunque il proprio lavoro su tre temi fondamentali, incaricando le diverse personalità della commissione di elaborare su ciascuna un parere informato (*Referat*): Il riparto di competenze fra *Reich* e *Länder*, la soluzione del problema dell'amministrazione finanziaria, la ristrutturazione territoriale dei *Länder*, con particolare attenzione al problema prussiano¹³⁷.

Al di là di questa organizzazione del lavoro per quello che riguardava il primo ed il secondo problema (quello dell'amministrazione finanziaria ebbe una soluzione più autonoma), fin da subito le protagoniste delle diverse discussioni furono la Prussia e la Baviera tramite i loro due rappresentanti: il primo ministro bavarese Held ed il plenipotenziario prussiano Brecht, direttore generale dell'amministrazione prussiana.

La figura di Brecht divenne subito centrale nelle discussioni e nelle formule che vennero elaborate all'interno della Conferenza: grazie proprio alla sua posizione di tecnico poté porsi agli occhi degli altri rappresentanti come maggiormente svincolato dagli scontri politici ed ideologici, acquisendo così grande autorevolezza; allo stesso tempo essendo di fatto una sorta di “rappresentante unico” del più grosso *Land* della Repubblica la sua capacità di azione fu molto vasta, anche se però costantemente sotto il controllo diretto dell'esecutivo prussiano in generale e di Braun in particolare.

Held invece come vertice politico del più importante *Land* del sud divenne immediatamente l'alfiere di quelle richieste particolaristiche che vennero scartate in sede costituente e che riprendevano forza nel quadro di una complessiva ristrutturazione del *Reich*.

Il primo ministro bavarese sottolineò difatti come ci fossero gravi mancanze all'interno del testo weimariano e che solo una nuova ripartizione dei poteri amministrativi e legislativi a

136F. A. Medicus, *Reichsreform und...*, pp. 7 - 9

137Ibidem, pp. 30-36

vantaggio dei *Länder* (oltre ad una accresciuta centralità del *Reichsrat*) avrebbe potuto dare stabilità al *Reich*¹³⁸. Al contrario Brecht, fuori e dentro la commissione, mantenne posizioni completamente diverse, argomentando come fosse necessaria una riforma complessiva di tutto il Reich e che non fossero possibili soluzioni “ad hoc” per ogni *Land* e per alcune aree geografiche della repubblica, riprendendo in ciò la posizione già sostenuta da Braun; per raggiungere lo scopo del rafforzamento del potere della Repubblica ed in particolare dell'esecutivo si sostenne che l'unica strada praticabile fosse “L'unificazione dei centri di potere del Reich e della Prussia”¹³⁹ e la creazione di una amministrazione decentrata controllata direttamente dal governo centrale che interessasse non solo la Germania del nord, bensì il *Reich* nella sua complessità.

Fra questi due poli concettuali si collocarono le altre relazioni dei primi ministri Bolz, Adelung e dei ministri del Reich Hamm e Koch-Weser: quest'ultimo in particolare, al contrario di Brecht, sostenne come fosse difficile sostenere la praticabilità di una soluzione unitaria al problema viste le grandi differenze di cultura politica ed amministrativa fra i *Länder*.

Considerazioni di ordine diverso vennero invece elaborate da Nawiasky ed dal direttore ministeriale sassone Poetsch-Heffter: il primo concentrò in questa sede la sua attenzione sulla soluzione delle problematiche dei piccoli *Länder*. Il secondo invece incentrò il suo intervento sulla possibilità di creare due forti amministrazioni, una locale ed una centrale, senza che queste entrassero in conflitto fra di loro¹⁴⁰.

Di fatto queste posizioni, antecedenti in parte alla convocazione della stessa conferenza, rimasero i punti attorno a cui si articolò il dibattito, unitamente alla “soluzione *Reichsland*” proposta dal *Lutherbund* e fatta propria dalla *Länderkonferenz* come una delle possibili soluzioni¹⁴¹.

Le posizioni prese in considerazione dal fronte unitarista erano tre: una tendenza all'unitarismo puro, la riproposizione del piano di Hugo Preuss di suddividere la Prussia

¹³⁸*Ibidem*, p. 386-447

¹³⁹Reichsministerium des Innern, *Verfassungsausschuß der Länderkonferenz: Beratungsunterlagen 1928*, Berlin, Reichs- und Staatsverlag, 1929.

¹⁴⁰I due autori dettero peraltro alla stampa le loro relative posizioni sul tema: H. Nawiasky, *Grundprobleme der Reichsverfassung. t.1, Das Reich als Bundesstaat*, Berlin, Julius Springer, 1928; F. Poetsch-Heffter, *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Berlin, O. Liebmann, 1928

¹⁴¹Per un panorama completo dei nuovi materiali apportati alla commissione F. A. Medicus, *Reichreform und...*, pp. 18-20

creando a partire dalle sue provincie nuovi *Länder*, oppure il progetto *Reichsland*¹⁴². A queste bisognava però aggiungere la postura “confederalista” sostenuta dalla Baviera, che si muoveva, con l'appoggio del Württemberg, nella direzione contraria, ispirandosi al modello federale imperiale. Clamoroso a riguardo fu l'intervento che fece il primo ministro bavarese Held nella riunione del novembre 1929: in un lungo e ben calibrato discorso egli sottolineò la contrarietà bavarese al progetto di realizzazione di quella “soluzione globale differenziata” che si stava delineando sulla falsa riga del progetto *Reichsland* (anche se, come si vedrà in seguito, con differenze importanti e di forma e di sostanza), dal momento che avrebbe di fatto portato alla nascita di due Germanie, una del sud ed una del nord, con diritti e prerogative talmente diverse da minare l'unità del *Reich*¹⁴³.

Avvenne con questo intervento di Held un fatto curioso, quasi incredibile: la Baviera, che per anni aveva sostenuto una riforma del *Reich* che di fatto avrebbe indebolito il vincolo di unità fra i diversi *Länder*, si pose invece a difesa dell'unità della Germania.

In realtà il primo ministro bavarese cercò con questa abile manovra politica di minare il proseguimento dei lavori di un'assemblea che avrebbe elaborato una riforma vista con diffidenza e paura da Monaco: dietro lo spettro dello smembramento della Prussia, nominato ad arte nell'intervento per riuscire a portare sulle proprie posizioni Brecht e Braun, si celava in realtà il timore che una volta dissolto il gigante prussiano, all'interno del *Reich* lo stesso destino sarebbe poi toccato alla Baviera.

Il confronto e lo scambio di teorie che si andò a creare fra il *Lutherbund* e la *Länderkonferenz* fu particolarmente importante, al punto che i lavori della seconda sottocommissione furono lungamente assorbiti dalla discussione di questo progetto: in particolare ci si occupò di questa problematica nel terzo comitato, nato in seno alla seconda sottocommissione, composto dal Direttore ministeriale prussiano Brecht, dal Direttore ministeriale Poetszsch-Heffter, dallo *Staatpräsident* Bolz e dal Borgomastro Petersen¹⁴⁴.

La posizione ufficiale del comitato fu che la soluzione *Reichsland* fosse inapplicabile alla realtà tedesca, dal momento che lo smembramento del *Land* prussiano in provincie poste

142 O. Bühler, *Die Reichsverfassung vom 11....*, pp. 173-174

143 Reichsministerium des Innern, *Verfassungsausschuß der Länderkonferenz, Verhandlungen der Unterausschüsse vom 18. und 19. November 1929*, Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1930.

144 Medicus, *Reichsreform und....*, p. 29-35

sotto una amministrazione diretta del *Reich* sarebbe risultato incompatibile con la struttura federale dello stato tedesco. L'obiezione mossa nel *Referat* fu quindi al contempo di ordine storico e costituzionale: la provincia come distretto organizzativo su cui il *Reich* potesse avere competenza né apparteneva alla tradizione storica della Germania, né era presente nella costituzione. Inoltre su un progetto del genere era già nota la opposizione frontale che avrebbero sollevato tutti i *Länder* meridionali.

In alternativa al progetto dell'*Erneuerbund* il *Referat* delinò la creazione di una nuova tipologia di *Land*, denominata appunto nel progetto “*Länder neuer Art*”: questa nuova forma di stato regionale sarebbe sorta a partire dai confini delle provincie prussiane, inglobando al loro interno gli Stati più piccoli confinanti. La principale divergenza rispetto al *Land* tradizionale (“*Länder alter Art*”) sarebbe dovuta consistere in una forte centralizzazione dell'amministrazione, posta sotto il diretto controllo del *Reich*; peraltro in questa prima fase venne invece ancora lasciato in sospeso quale strada si sarebbe dovuta percorrere nell'ambito della ridefinizione dei parlamenti locali e delle loro prerogative in ambito legislativo. Il comitato si limitò in questa fase ad indicare due vie come possibili: la prima, più semplice, prevedeva la pura e semplice fusione del *Lantag* prussiano con il *Reichstag*; la seconda contemplava la creazione di una serie di rappresentanze elettive locali per i nuovi *Länder*, dotate però di ruoli esclusivamente di rappresentanza e consultivi.

Leggendo il progetto proposto dalla sottocommissione si rimane però perplessi sulla bocciatura del progetto *Reichsland* da parte dei delegati, dal momento che le differenze fra i due progetti sembrerebbero apparire minime, ed anzi riducibili essenzialmente ad uno scostamento fra i due piani di riordino della Prussia meramente di natura terminologica: dove infatti l'*Erneuerbund* usò il termine “provincie”, i referenti della *Länderkonferenz* utilizzarono “*Länder* di nuovo tipo”; per il resto entrambe le proposte prevedevano lo smembramento della Prussia, l'accorpamento dei *Länder* del nord più piccoli con quelli di nuova costituzione, il mantenimento degli Stati meridionali e della Sassonia allo status quo, la riforma delle rappresentanze all'interno del *Reichsrat*.

Le somiglianze divengono ancora maggiori se si considerano i risultati che raggiunse il primo comitato della seconda sottocommissione, incaricato di esaminare la suddivisione delle competenze fra centro e periferia (*Zuständigkeitsreferat*).

Il comitato, composto da Koch-Weser per il Reich, Remmele per il Baden, Horion per la zona Renana e l'onnipresente Brecht per la Prussia, nel 1929 si occupò esclusivamente di redigere una possibile ridefinizione delle amministrazioni e dei loro ambiti nel quadro di riforma ipotizzato dal III comitato, rimandando a data da definirsi la discussione circa i rapporti fra *Länder* e amministrazioni comunali e la valorizzazione di queste ultime nella ridefinizione delle strutture atte al decentramento amministrativo: dopo aver riconfermato la competenza univoca del *Reich* su quegli ambiti che già la Costituzione aveva definito come esclusivi, quali politica estera, esercito, Marina, giustizia, finanze, si auspicò una uniformazione delle amministrazioni non solo in questi campi, ma anche in quei settori in cui i *Länder* esercitavano piena competenza¹⁴⁵.

Venne poi decisa l'introduzione di una sostanziale differenza dell'organizzazione burocratica fra i gli Stati di nuovo e quelli di vecchio tipo: nei primi si sarebbe dovuta introdurre un'unica direzione centrale amministrativa direttamente sotto il controllo dell'esecutivo del *Reich*, nei secondi i governi locali avrebbero mantenuto il controllo delle proprie amministrazioni, non cedendo dunque nessuna prerogativa al *Reich* in ambiti quali la pubblica sicurezza, la politica culturale, la sorveglianza sui Comuni. Questo passaggio di competenze fu invece previsto per i *Länder* di nuovo tipo, facendo accompagnare questa avocazione di poteri al centro con una strutturata decentralizzazione amministrativa.

Tutti i punti previsti dal *Referat I* coincidevano perfettamente con ciò che era stato elaborato in quegli anni dall'*Erneuerbund*: netta distinzione fra nuova e vecchia amministrazione, trasferimento delle competenze di pubblica sicurezza dalla Prussia al *Reich*, reale decentramento amministrativo, valorizzazione dei Comuni, uniformazione delle amministrazioni giudiziarie erano presenti in entrambi i progetti.

perché si sentì dunque la necessità di marcare la differenza fra il progetto della *Länderkonferenz* e quello del *Lutherbund*? In questa scelta intervennero essenzialmente due fattori, uno culturale l'altro politico.

Storicamente la Germania aveva sempre rimarcato la differenza di una propria evoluzione autonoma in ambito amministrativo rispetto al modello francese esportato da Napoleone in tutto il continente all'inizio dell'Ottocento¹⁴⁶; senza addentrarsi nella vastissima tematica di

¹⁴⁵*Ibidem*, pp. 34-35

¹⁴⁶ A riguardo come opere di inquadramento generale sul diritto amministrativo in area tedesca e sulle sue peculiarità si rimanda a: L. Mannori – B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, Laterza, 2001, p.

quanto questa differenziazione fosse vera, percepita o voluta, il termine provincia evocava da sempre nella mente tedesca un centralismo amministrativo che non apparteneva alla Germania come unità complessiva, fosse questa Confederazione germanica, Impero tedesco o Repubblica.

Su questa tradizione culturale si innestò la considerazione politica che portò i delegati della *Länderkonferenz* a preferire l'utilizzo del termine *Land* per le nuove unità territoriali che sarebbero dovute sorgere a partire dai distretti amministrativi prussiani: far accettare una riforma che avrebbe previsto la creazione di un gigantesco *Land* (il *Reichsland*) strutturato in province sotto controllo del governo centrale sarebbe risultato praticamente impossibile, mentre la suddivisione della Prussia in unità amministrative sì nuove, ma autonome e denominate con il “rassicurante” nome di *Länder* avrebbe dovuto permettere di riuscire a raggiungere una solida maggioranza attorno al progetto di riforma.

Significativo a riguardo fu l'intervento tenuto dal dr. Popitz, segretario di stato bavarese, durante la terza seduta dei sottocomitati circa la necessità che le Province prussiane divenissero *Länder*: rilevando come fra gli Stati regionali di nuovo tipo e quelli di vecchio vi fosse una differenziazione eccessiva, propose che si elaborasse un'unica tipologia di *Land* estendibile a tutto il *Reich*. La proposta era inattuabile, dal momento che trovare un punto di convergenza unico fra la difesa delle autonomie rivendicate dalla Baviera e l'obiettivo del rafforzamento dell'amministrazione centrale era impossibile, ed infatti la proposta venne accantonata¹⁴⁷.

L'aspetto interessante di questo episodio sta nel fatto che se già la Baviera aveva cercato di far arenare una soluzione compromissoria, almeno nella forma, quale quella delle due tipologie di *Land*, un progetto meno “sfumato” come quello del *Reichsland* avrebbe fatto il gioco del governo di Monaco nel tentativo di spaccare la commissione e portarla ad un nulla di fatto.

Non bisogna però pensare che la soluzione ricercata nella *Länderkonferenz* dai rappresentanti del *Reich* (ed anche dai delegati prussiani stessi) fosse solo dettata da

154-181 e G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, il Mulino, 1976, p. 486-506; molto interessante a riguardo, anche se incentrato sull'analisi delle realtà amministrative comunali, è il saggio di Gerd Schmidt-Eichstaedt in *I regimi delle città – il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, a cura di Fabio Rugge, Milano, Franco Angeli, 1992, p. 91-110.

147F. A. Medicus, *Reichsreform und...*, pp. 40-41

ragioni di opportunità o con lo scopo di mascherare una incisiva riforma per renderla formalmente più accettabile: vi furono anche motivazioni di altro ordine che spinsero a preferire questa via rispetto a quella del *Erneuerbund*.

In primo luogo la proposta della Lega prevedeva un intervento più incisivo sulla carta costituzionale, dal momento che si sarebbe dovuto inserire la nuova categoria di *Reichsland* fra le parti costitutive del *Reich* e trovare una collocazione organica di questo all'interno del *Reichsrat*, mentre la suddivisione della Prussia nei *Länder* di nuovo tipo avrebbe permesso di utilizzare la via tracciata dall'articolo 18, per quanto la profonda revisione della suddivisione delle competenze avrebbe richiesto una revisione parziale di alcuni articoli della carta fondamentale weimariana.

Inoltre la creazione di questo nuovo “Superland” avrebbe ridestato il timore che si venisse a creare una sorta di “Grande Prussia” pronta a scindersi dal resto del *Reich*, fatto che avrebbe potuto risvegliare un non da molto tempo sopito autonomismo prussiano¹⁴⁸.

Si può dunque concludere che il lavoro della *Länderkonferenz* non fu il mero tentativo di raggiungere una soluzione compromissoria a partire dal progetto *Reichsland* del *Lutherbund*, quanto piuttosto una elaborazione originale che tentò di fondere al suo interno il primitivo progetto di Preuss di smembramento della Prussia con una riforma amministrativa “differenziata”, che creasse nel nord della Germania il primo nucleo di una amministrazione del *Reich* articolata e capillare, capace ad un tempo di dare all'esecutivo la forza d'azione di cui era stato privo fin dalla nascita della Repubblica e di attuare un reale decentramento amministrativo che, ripartendo fra Comuni e *Länder* la delega delle funzioni di pubblica amministrazione, facesse del *Land* una “normale” istanza amministrativa intermedia sul modello delle altre democrazie continentali.

Nonostante gli enormi problemi si giunse nel giugno del 1930 alla conclusione dei lavori: dopo più di due anni in cui si erano susseguite tre sedute plenarie, quattro delle diverse sottocommissioni e tre governi diversi alla guida del *Reich*, sotto il cancelliere “presidenziale” Brüning si arrivò ad esporre quello che, con tutti i problemi sopra esposti, fu il più compiuto tentativo della Repubblica di mettere su binari diversi la traballante democrazia weimariana.

148 Già in seguito alla fine della prima guerra mondiale fu ventilata come ipotesi la scissione della Prussia dal resto del *Reich* da una parte dei vertici militari per continuare una resistenza ad oltranza e mantenere in piedi la monarchia prussiana.

Le conclusioni raggiunte vennero riassunte in due documenti posti a chiusura dei resoconti stenografici della seduta del 21 giugno del 1930 editi dal ministero degli Interni del *Reich*¹⁴⁹.

Il primo, intitolato “La ripartizione delle competenze fra il Reich ed i Länder”, espose i pareri definitivi del *Referat I* della seconda sottocommissione costituzionale, suddividendo i campi di azione delle amministrazioni (sezione I) fra “Competenze dirette dell'amministrazione del Reich” (punto A), “Amministrazione attraverso gli ordinamenti dei Länder di competenze interessanti il Reich” (punto B), “Amministrazione indipendente del Land” (punto C); vennero inoltre inserite le indicazioni per una “unificazione degli ordinamenti sociali all'amministrazione generale” (punto D) ed una breve descrizione delle competenze legislative nei *Länder* di nuovo e di vecchio tipo (sezione II).

In sintesi venne delineato il trasferimento delle competenze di polizia, finanziarie e demaniali prussiane ad una nuova amministrazione centralizzata del Reich, che avrebbe avuto inoltre una direzione generale sulle amministrazioni dei *Länder* di nuovo tipo; nulla sarebbe invece cambiato in Baviera, Sassonia, Württemberg e Baden, che avrebbero mantenuto la loro capacità di intervento come fissato nella Costituzione. Nei *Länder neuen art* in compenso sarebbero stati delegati diversi compiti alla nuova amministrazione decentrata del *Reich*, quali il controllo della polizia amministrativa e dell'organizzazione delle amministrazioni locali; si era inoltre addirittura previsto che in futuro sarebbe stata trasferita al *Reich* anche la gestione di cassa.

Sempre in base alla distinzione fra le due diverse tipologie di *Länder* fu stabilito il trasferimento delle prerogative legislative dalle Regioni di nuovo tipo al *Reichstag*, mentre gli altri Stati avrebbero mantenuto le precedenti competenze legislative. Fu inoltre prevista l'introduzione fra le competenze legislative concorrenti (art 7 RV) la possibilità del *Reich* di legiferare circa la giurisdizione amministrativa, mentre nell'art 10 della Costituzione (legislazione quadro) si sarebbero dovuti inserire fra i campi di possibile intervento del governo il diritto amministrativo, la strutturazione delle amministrazioni, la stesura delle costituzioni comunali.

149 Reichsministerium des Innern, *Verfassungsausschuß der Länderkonferenz - Niederschrift über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses vom 21. Juni 1930 und Beschlüsse des Verfassungsausschusses über 1. Die Abgrenzung d. Zuständigkeit zwischen Reich u. Ländern 2. Organisation d. Länder u. d. Einfluß d. Länder auf d. Reich*, Berlin, Reichs- und Staatsverlag, 1930

Il secondo documento, intitolato “L'organizzazione dei Länder e l'influenza dei Länder sul Reich” raccolse i risultati che il III *Referat* aveva raggiunto fra il novembre del 1929 ed il giugno del 1930.

Nella prima sezione (“Organizzazione dei Länder”) si stabiliva la creazione dei nuovi *Länder* a partire dalle provincie prussiane; contemporaneamente tutte le prerogative amministrative e giurisdizionali della Prussia sarebbero passate sotto il controllo del *Reich*, il quale avrebbe esercitato sugli “stati” nati dallo smembramento del *Land* prussiano un diretto controllo amministrativo, simile a quello della vecchia amministrazione prussiana.

La seconda e la terza sezione si erano occupate nuovamente dell'organizzazione dell'amministrazione del *Reich* nei *Länder* e delle competenze amministrative condivise, anche se con un grado di precisione maggiore nell'esporre una possibile strutturazione dei nuovi quadri burocratici: senza addentrarsi nei dettagli di queste due parti del documento è interessante notare come a chiusura della terza sezione si ribadisca come nessuna delle nuove disposizioni riguardanti l'amministrazione riguardasse i *Länder alten art*, i quali avrebbero mantenuto le proprie organizzazioni burocratiche.

Il cuore di questo documento è però nella quarta sezione (Organizzazione del governo e della Legislazione centrale). In esso si stabiliva che:

- Un unico governo prussiano avrebbe cessato di esistere
- I compiti dei ministri prussiani sarebbero passati ai ministri del *Reich* e di conseguenza anche i poteri del primo ministro di Prussia si sarebbero fusi con quelli del Cancelliere
- Il *Landtag* prussiano si sarebbe unito al *Reichstag*. Tutte le competenze legislative prussiane sarebbero passate in mano al *Reichstag*
- Sarebbe, in conseguenza di ciò, cessata la rappresentanza unica presso il *Reichsrat* della Prussia, sostituita dai rappresentanti dei nuovi *Länder* sorti al suo posto.

Qui fu inserito il centro di tutta la riforma: La Prussia non sarebbe più esistita come *Land*, trasferendo alla Repubblica la sua forza e le sue prerogative e risolvendo buona parte dello squilibrio territoriale fra i diversi *Länder*.

Se dunque il progetto governativo si scostava in diversi punti da quello della Lega del rinnovamento del *Reich*, il nodo su cui entrambi si erano battuti era sempre stato il medesimo, ovvero riuscire a ricreare la fusione fra amministrazione prussiana e governo centrale, il meccanismo cioè che aveva fatto da base alla Costituzione imperiale, su basi però completamente capovolte: non più la Prussia che controllava l'Impero, ma la repubblica che si appropriava della forza della Prussia per creare una “Germania dei tedeschi” in contrapposizione ad una “Germania prussiana”.

Tutto ciò avrebbe significato il primo passo per una possibile rivincita della tradizione liberale tedesca, che dal 1848 sino ad Hugo Preuss aveva inseguito il sogno di realizzare una nazione tedesca fondata su un unico popolo, non sulla forza di una casa regnante, fosse questa gli Hoenzollern o gli Asburgo.

Il nodo dunque della riforma territoriale non significava tanto il superamento del federalismo, quanto piuttosto la fine di quel federalismo, di un sistema che, in assenza della unione personale incarnata dal monarca prussiano-*Kaiser* imperiale facesse suo quel patrimonio di potere reale che la Prussia rappresentava facendolo confluire nel potere della repubblica per poterne puntellare la debole democrazia.

Com'è noto il progetto si arenò: ancora Bruning cercò di portarlo in porto, almeno in alcuni suoi aspetti, ma senza successo.¹⁵⁰ La Prussia si trasformò in una sorta baluardo contro la marcia del nazionalsocialismo, sino al suo commissariamento. Una riforma territoriale avvenne quando già i nazisti erano al potere, peraltro in modo limitato, dal momento che nacquero due amministrazioni parallele, una del partito e una dello stato: più che una ristrutturazione fu una giustapposizione con un occhio di riguardo per il *Furherprinzip*¹⁵¹. Dei progetti di riforma territoriale del *Reich* elaborati nell'ultima fase della repubblica rimasero solo alcune forme, la sostanza era un'altra¹⁵².

¹⁵⁰Bruning pensò di poter attuare una riforma “minima”, che essenzialmente puntasse all'acorpamento di alcuni ministeri e del cancellierato con il primo ministro prussiano. Nei fatti il modello era quello dell'impero bismarkiano: più che risolveva il problema si sarebbe riconosciuto in questo modo la centralità della Prussia come un dato di fatto

¹⁵¹Sul tema: H. Mommsen, “La riforma del Reich e le competenze regionali: il fantasma delle istanze intermedie fra il 1933 e il 1945” in *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, a cura di Janz, Otto, Schiera, Pierangelo, Siegrist, Hanne, Bologna, Il Mulino 1997

¹⁵²A riguardo è di grande interesse un articolo di Mesa Segura uscito nel 1943, tra i primi numeri della *Revista de estudios de la vida local*, a poco tempo della vittoria del fronte golpista franchista, intitolato “La unificación del régimen político y administrativo alemán – La organización municipal como Ley fundamental del Reich”. Quello che in seguito fu uno dei primi commentatori del pensiero di Javier de Burgos, mise in evidenza come: “Instaurado el régimen nacionalsocialista en los comienzos del año 1933,

Quella che dunque era nata come una lotta per l'uniformazione e la razionalizzazione del federalismo tedesco, con il duplice scopo di superare un assetto federale, che sembrava contraddire il principio della sovranità popolare, e di rafforzare la capacità di azione della repubblica e dunque della prima democrazia tedesca, naufragò a causa di quella debolezza politico-parlamentare che avrebbe dovuto cercare di risolvere. Tutto questo divenne anzi il pretesto per il Nazionalsocialismo per disfarsi di uno degli ultimi ridotti, la Prussia appunto, che si opponeva alla affermazione del regime. Il fallimento del progetto messo in essere dalla *Länderkonferenz* non toglie però nulla né all'importanza né alla rilevanza che ebbe il dibattito attorno a quello che fu il tentativo più organico e completo di riorganizzazione politico istituzionale della democrazia weimariana: esso difatti rappresentò nel delicato tornante fra gli anni venti e trenta uno dei più importanti cantieri costituzionali di quel processo di razionalizzazione del federalismo, come ebbe modo di definire Mirkiner con una formula icastica, iniziato con la sconfitta del 1918 e che vide una tragica soluzione solo con il *Preussenschlagen* di von Papen.¹⁵³ Un cantiere vivo, studiato e commentato dalla dottrina costituzionale dell'epoca, un referente importante per una realtà come quella ispanica che sin dalla crisi cubana cercava una soluzione al proprio problema territoriale, una fonte d'ispirazione obbligata per la giovane repubblica spagnola che cercava un'identità.

IV-3: L' "Estado Integral" come "Differenzierte Gesamtlösung"

Nel precedente capitolo si ha avuto modo di accennare al celebre introduzione che Jiménez de Asúa fece nelle *Cortes constituyentes* del progetto costituzionale della

se han dictado una serie de leyes destinadas a establecer sobre fundamentos completamente nuevos la estructura constitucional del Reich y de los Países alemanes". Fra queste iniziative un ruolo centrale avrebbe avuto la nuova legislazione municipale e locale, ma in particolar modo il superamento del modello federale tedesco, riuscendo così ad instaurare quell'unificazione del Reich che a detta sua né Bismarck né Weimar riuscirono a raggiungere, risolvendo così davvero finalmente il problema dell'unità tedesca. Il nazionalsocialismo ad affermare lo stato unitario centralizzato autoritario avrebbe dunque portato a termine la missione storica di consolidare quelli che la propaganda Nazionalsocialista cercava di vendere come i valori dell'autoritarismo prussiano. Un compito questo che doveva obbligatoriamente passare per l'eliminazione di qualsiasi forma di autonomia locale che andasse più in là della mera esecuzione: dietro difatti all'immagine dell'armonizzazione del locale con il Führerprinzip vi fu la scomparsa della dimensione politica dei Länder.

¹⁵³Sul tema M. Broszat, *Da Weimar a Hitler*, Bari, Laterza, 2001

commissione da lui presieduta con autorevolezza, ma molte difficoltà¹⁵⁴.

Un discorso molto commentato, ancor più citato, su cui però forse vale la pena di tornare per riuscire a meglio chiarire paternità e significati di una formula controversa quale quella di *Estado Integral*¹⁵⁵.

Centro difatti del problema dell'organizzazione nazionale fu il passaggio in cui si cercò di porre in evidenza di come ormai si fossero superate le categorie di Stato federale e stato centralizzato, riprendendo quasi alla lettera, come si è accennato a suo tempo, una schematizzazione in lingua spagnola realizzata nello stesso 1931 dal prof. Garcia Oviedo della modellistica del “federalismo razionalizzato”¹⁵⁶. Un modello che trovava il suo fondamento nei presupposti teorici e nelle concretizzazioni pratiche che condussero alle diverse costituzioni nate dalla fine della Grande Guerra, fra le quali indubbiamente quelle austriaca e tedesca svolsero il ruolo di grandi referenti. In particolare però Jiménez de Asúa pose, com'è noto, l'accento sul ruolo di Hugo Preuss nella ricerca e definizione di questo nuovo modo di concepire l'organizzazione territoriale:

“No aceptamos, por tanto, esos términos que están en franca y definitiva crisis : El ensayo de Hugo Preuss, ese gran talento que vió cerradas todas las vías oficiales por la incomprensión de Gierke y Jellinek, representantes del oficialismo de Alemania, ha fijado, con su gran mente poderosa y elegante, las doctrinas del Estado integral y ha intentado llevarlas a la Constitución, obra suya, de 1919, aún cuando no lo ha logrado por entero, tratando, de una parte, que los residuos de la soberanía de los Estados queden reducidos a una autonomía que no es más que político-administrativa, y por otra, dando a las provincias de Prusia una gran descentralización. Esto es lo que hoy viene haciéndose y esto es lo que ha querido hacer la Comisión- un Estado integral .

154Al di là difatti delle ricostruzioni ufficiali in parte idealizzate, i lavori furono come si è visto un compito logorante: prova ne sia la volontà di dimettersi espressa in una lettera conservata in ACD, Leg 539, car. 5 datata 13 novembre 1931, dunque a lavori non ancora conclusi.: “Mi querido amigo (no hay destinatario): no es desconocido para usted el inútil esfuerzo que vengo haciendo para poder reunir la Comisión de Constitución. A menudo se da el caso de que miembros de ella que no han asistido, se ponen en pie en Parlamento para combatir las reformas introducidas en las sesiones matinales. He llegado al convencimiento que me falta autpridad para presidir a ustedes y por ello le ruego que el próximo martes, 17, no falte a la reunión de las doce menos cuarto, donde presentaré la dimisión. - Muy afectuosamente - Luis Jiménez de Asúa.”

155Per un esame linguistico e politologico comparato dell'uso del termine “integral” nel periodo repubblicano J. F. García Santos, *Léxico y política de la segunda república*, Salamanca, servicio de publicaciones de la Universidad de Salamanca, 1980, pp. 501-503

156C. Garcia Oviedo, *El constitucionalismo de la postguerra*, Sevilla, Carmona, 1931

Después del ferreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral en el que son compatibles, junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible, en ese sistema integral, que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y de progreso.”¹⁵⁷

Tre sono i punti che meritano a mio avviso di essere posti in evidenza. In primo luogo un riconoscimento ed un'ammirazione di Hugo Preuss che sembra andare più in là del semplice rispetto per un grande giurista, architetto di un testo fondamentale quale quello weimariano: già si è avuto modo di parlare della giovanile formazione di Jiménez de Asúa nel mondo del *Linksliberalismus* tedesco¹⁵⁸. Secondo punto la chiara attribuzione della paternità della prima elaborazione di questa evoluzione pratica del modello territoriale all'autore tedesco, sia a livello teorico, sia nel campo pratico, con la decentralizzazione a favore delle provincie prussiane¹⁵⁹.

Ritengo però che determinante sia una terza questione, lasciata in secondo piano, ovvero il carattere di incompiutezza del progetto preussiano, un fatto che Jiménez de Asúa ben sottolinea già nel suo discorso in Cortes ma che trova una ancora più chiara descrizione nel suo celebre commentario alla costituzione repubblicana: un testo in cui, senza stravolgere lo schema espositivo già utilizzato nell'esposizione del progetto, rimarcò ancor più chiaramente il carattere progressivo ed in sviluppo del modello territoriale tedesco:

“La superación de la antítesis por una síntesis integralista del Estado, fué el intento sagaz de Preuss, que no pudo realizarse plenamente, pero que está en marcha de realización en Alemania desde que fué aprobada su Constitución”¹⁶⁰.

Ponendo nuovamente in evidenza il doppio processo di limitazione del federalismo tradizionale e di contemporaneo potenziamento della decentralizzazione politico-amministrativa delle provincie prussiane, che l'originario progetto preussiano aveva ipotizzato, pose ancora in evidenza come

¹⁵⁷DSSC, n. 28 del 27 agosto 1931, p. 645

¹⁵⁸v. infra pp. 232 - 233

¹⁵⁹Per una visione del pensiero di Preuss nel contesto della storia costituzionale europea D. Lehnert, “Hugo Preuss in der europäischen Verfassungsgeschichte”, in *IEV-Online*, 2009, Nr. 6

¹⁶⁰Jimenez de Asúa, Luis, *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid, Reus, 1932, p. 56

“No se logró completamente el intento, pero se avanzó y se avanza en él lo bastante para que se plantee hoy con rigurosa legitimidad el problema de si es o no un Estado federal el que rige en Alemania, y para que, bajo el prestigio de lo alemán, sea lícito afirmar la crisis de aquél junto a la del Estado unitario y la necesidad de superarlo, por el camino que señaló Preuss - ese gran talento que murió sin llegar a la meta del Profesorado por la oposición incomprensiva del oficialismo tudesco representada por Gierke y Jellinek - mediante el Estado integral, ora se parta para ello de un Estado anteriormente unitario o bien de un régimen federal”.¹⁶¹

En *Proceso histórico* risultano dunque ancora più chiari due elementi: l'ammirazione per il modello prussiano e la contemporanea consapevolezza di come la sua mancata realizzazione non avesse bloccato la ricerca in area tedesca di una soluzione che potesse permettere di superare le anomalie del federalismo tedesco. In altri termini risulta chiaro come il modello racchiuso nella formula del *Estado Integral* non trovasse i suoi referenti immediati né nel progetto weimariano né in quello originale di Preuss, quanto piuttosto avesse i suoi modelli di riferimento in un processo che, ancora in gestazione in area tedesca, aveva raggiunto il suo massimo livello di formalizzazione e concretezza proprio nelle linee guida disegnate dalla *Länderkonferenz*.

Ci si trova dunque di fronte a due processi di contemporanea costruzione e ristrutturazione del territorio i quali, pur vivendo storie distinte, entrano in costante contatto: più in là difatti di un semplice parallelismo dei percorsi costituzionali, i profondi legami fra le due culture giuridiche ed istituzionali tracciavano dei ponti che già soli permetterebbero di disegnare una trama comune. Il nodo problematico del superamento del federalismo bismarckiano, incentrato sulla centralità della corone prussiana come reale centro del potere, verso un modello realmente unificante della realtà del *Reich* tedesco, pose lo spazio germanico in una situazione non dissimile da quella che si venne a creare in Spagna già nell'immediato primo dopoguerra: si è visto come l'idea una riforma costituzionale che superasse il modello della costituzione del 1876, risolvendo il problema del liberalismo ispano tramite la nozione di autonomia, aprì anche nella penisola un

¹⁶¹*Ibidem*, p. 57

cantiere costituzionale che di fatto non si chiuse sino alla Repubblica¹⁶². Partendo dai progetti di *Mancomunidad* elaborati durante il maurismo, passando per le soluzioni autonomistiche del 1919 sino alla rimodulazione dell'amministrazione e del territorio che avrebbe supposto l'introduzione degli statuti municipali e provinciali per parte del direttorio, si trattò di fatto di raggiungere in modi diversi e con finalità diverse il superamento della carta canovista senza elaborare un nuovo testo. L'apertura dell'*Asamblea nacional* primoriverista avrebbe dovuto rappresentare da questo punto di vista un salto di qualità, il raggiungimento della stabilizzazione di una certa nozione di autonomia funzionale al principio della Nazione indissolubile e politicamente unitaria. Un percorso in cui, come si è avuto modo di mettere in evidenza, il direttorio cercò di coinvolgere quelle risorse intellettuali che erano state accantonate, dando così vita ad un ampio dibattito sulle tematiche del diritto pubblico. Un percorso in cui il confronto con la fucina costituzionale che seguì la grande guerra, ove il mondo germanico risultò fondamentale referente, venne ad essere, come abbiamo visto, punto obbligato di partenza indipendentemente dalle distinte posizioni ideologiche. Si guardi ad esempio alla celebre raccolta di testi costituzionali stranieri tradotti e commentati realizzata nel 1927 da Serrano e Posada: nata partire da un precedente progetto vincolato al suo *Tratado de derecho político* del 1897, vide la luce superato il convulso momento della prima guerra mondiale con la consapevolezza di come

“Produciase entonces, o mejor estallaba la crisis del régimen constitucional, crisis iniciada mucho antes de la guerra y que, en el periodo anterior, siguiera proceso bien visible de agravación incesante. Convenía esperar, si no que la crisis se resolviera – en ella estamos – a menos a que las situaciones institucionales y políticas se definieran, antes de realizar una selección adecuada de los textos constitucionales, [...]”¹⁶³

Una crisi in cui il costituzionalismo spagnolo si trovò pienamente coinvolto e da cui non lo mise al riparo la neutralità bellica nel primo conflitto mondiale. Come infatti ebbe modo di dire Praxedes Zancada parlando del contesto continentale nel 1930, ovvero l'anno

162v. cap II

163Prologo di A. Posada a N. Pérez Serrano, C. González Posada, *Constituciones de Europa y América*, Madrid, Libreria General de Victoriano Suarez, 1927, pp.

immediatamente successivo alla redazione di quel *Anteproyecto constitucional* di cui fu uno degli artefici,

“A partir de 1918, una profunda renovación constitucional se opera en todos los pueblos. No sólo las naciones beligerantes, sino los países neutrales, modifican sus leyes e instituciones acomodándolas a las nuevas exigencias sociales.”¹⁶⁴

La percezione generale fu dunque quella che la fine degli anni 20, prima del tracollo finanziario dell'ottobre del 1929, potesse essere davvero il momento per raggiungere quella necessaria stabilizzazione che le convulsioni seguite alla pace di Versailles non avevano permesso di raggiungere¹⁶⁵. Un obiettivo questo che per Primo de Rivera passava proprio attraverso l'affermazione chiara e non discutibile della Nazione come punto fondamentale dell'impalcatura costituzionale: questo non perché ritenesse che già esistesse una sola e consolidata Nazione ispanica, quanto tutto il contrario. Come difatti ebbe modo di dichiarare nel suo primo discorso alla commissione costituzionale dell'*Asamblea nacional* nell'ottobre del 1927

“Repito, pues descentralización cuanto sea posible; pero nada de concentración de regiones, porque no se puede olvidar que España está compuesta, no de regiones diversas, sino de naciones. En la memoria de los habitantes de esas regiones está todavía viva su historia como nación independiente, que llegó hasta el siglo XV; es decir, que solo hace cinco siglos que existían como nación, y cinco o seis siglos no son nada en la vida de un pueblo, y aun quedado de ello tales rastros, conservan con tanto gusto su bandera propia, sus atributos, su habla, que no fué extendida a la totalidad de la Nación, que si se permitiera que se comenzara a hablar de regiones, tengo la seguridad que no trascurriría medio siglo sin que se produjeron verdaderas guerras regionales”¹⁶⁶

164P. Zancada, *El problema constitucional de España*, Madrid, Compañía Ibero-Americana de publicaciones, 1930, p. 24

165SI trattò del momento culminante di quello che divenne noto a livello europeo come “lo spirito di Locarno”, un clima di distensione e normalizzazione in cui proprio la Germania di Stresemann ebbe un ruolo determinante (allo statista venne conferito per questo motivo il Nobel per la pace del 1926).

166ACD, leg. 661, sessione n. 26 oct. 1927 p. 5

La tonica generale che il Direttorio voleva imprimere alla ricognizione costituente dell'*Asamblea Nacional* fu dunque quella di cercare di pensare una modalità di rafforzamento dell'idea unitaria della struttura nazionale spagnola, attraverso una dimensione dell'autonomia che sottraesse capacità d'azione politica ai regionalismi più attivi. Questo quando proprio in area tedesca, come abbiamo avuto modo di vedere, iniziava a riprendere quota la necessità del superamento dell'anomalia prussiana a favore del rafforzamento delle istituzioni del *Reich*: un viaggio in parallelo, di cui la stessa stampa periodica dell'epoca vicina al direttorio fu protagonista. Si guardi ad esempio una serie di articoli usciti su una testata come l'*ABC*: già nelle brevi note informative settimanali da Berlino, l'inviato Altman riferisce di come i progetti di riforma costituzionale volti alla ristrutturazione territoriale del *Reich* siano fra i temi principali dibattuti fra il Ministro prussiano Braun ed il bavarese Held, in un incontro per l'apertura della nuova legazione prussiana in Baviera, chiusa ormai dalla rivoluzione rossa bavarese del 1919¹⁶⁷. Alcuni mesi dopo, il 20 gennaio del 1928, il giornale d'area conservatrice si preoccupa di riportare una breve rassegna stampa dei diversi commenti che suscitò la riunione della *Länderkonferenz* in diverse testate tedesche, tema che venne ripreso e sviluppato pochi giorni dopo, il 27 gennaio in un articolo significativamente intitolato “La decadencia del federalismo”¹⁶⁸. In sé i due articoli potrebbero solo sembrare una nota informativa sul processo di riforma del *Reich*, un relato di eventi esteri riportato a puro scopo informativo: in realtà soprattutto il secondo ha chiaramente una finalità distinta. In primo luogo viene data una visione quanto meno distorta della forza delle idee unitariste portate avanti dal *Lutherbund* e dalla *Länderkonferenz*, volta a risaltare un accordo di fondo su questa tendenza all'unificazione che in realtà era decisamente contrastata¹⁶⁹. A dare la certezza che il vero destinatario dell'articolo sia il problema del regionalismo spagnolo e la sua

167 *ABC* del 16/11/1927, p. 30, “El presidente Braun en Munich – La reforma de la Constitución”

168 *ABC* del 27/01/1928, p. 29

169 “Se han producido luego dos hechos considerables. Uno es la formación de la “Liga para renovar el Reich” presidida por el-excanciller' Luther, y con un programa francamente unitario, que sin suprimir los Estados los reduce a uria insignificante. Autonomía de administración y concentra en el Reich todos los atributos de soberanía que en aquellos quedaban. El otro hecho, todavía más importante, porque entra en el terreno de la acción práctica, es la conferencia que han celebrado estos días en Berlín los jefes de los países alemanes confederados. Aunque la reunión ha señalado bastante distancia entre la tendencia. Del Norte demasiado, centralizadora, y la del Sur, más apegada a las tradiciones locales, los acuerdos han sido categóricos en favor de una reforma de sentido unitario en la constitución imperial. Es de mucha importancia que tan fácilmente se haya logrado la conformidad de todos los alemanes para un programa, que tiende a suprimir los estados como entidades políticas vivas.”

risoluzione a favore dell'unitarismo è la conclusione del breve relato:

“Es que fracasa en todas partes el regionalismo político. La historia enseña que los estados federativos tienden a centralizarse. La evolución retardada, como en Suiza, por la fuerza de las tradiciones, o por la modestia y sencillez de los fines nacionales, o impulsada como en Alemania, por los progresos formidables de la vida interior y la complejidad de los problemas comunes, es hacia la unidad. Se va más o menos de prisa, pero ya no hay pueblo sano y culto que deje de ir a la unidad, aunque acá o allá queden, como una llaga de la moderna civilización, exiguas minorías que sueñen en desacer la historia y retroceder a régimen de tribus o taifas”¹⁷⁰

Un tema che venne ripreso il mese successivo dall'editoriale di Alfredo Manes, corrispondente culturale dell'*ABC* in Germania, in cui, approfondendo le posizioni sostenute dall'*Erneurnbund* e dando una visione più sfumata e vicina alla realtà dei risultati della prima *Länderkonferenz*, insistette sulla trascendenza politica di questa riforma, affermando come

“Si en Alemania se habla hoy tanto de unificación, es porque la fuerza de las cosas hace sentir, con más claridad cada día, la urgente conciencia, la necesidad inevitable de unificar.”¹⁷¹

Da questi articoli traspare dunque con chiarezza come un giornale, decisamente vicino alle posizioni del regime, cercasse di veicolare l'idea che il progetto unitario portato avanti dalla dittatura fosse in realtà da inserire in un più ampio movimento costituzionale di respiro europeo, unità verso cui avrebbe marciato anche una realtà dalla forte tradizione federale come quella tedesca, che anzi poteva divenire un modello a cui ispirarsi, al punto che anche un canale istituzionale ufficiale come quello dell'ambasciata spagnola si occupò attentamente della questione. Questo fu possibile anche grazie alla nomina nel 1927 come ambasciatore a Berlino di un personaggio già in precedenza incontrato come Fernando Espinosa de los Monteros, protagonista sin dalle prime battute del direttorio e attento

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 29

¹⁷¹ *ABC*, febrero 1928, pp.

osservatore dell'evoluzione dei modelli amministrativi stranieri già nelle prime settimane del direttorio militare¹⁷². Un'attenzione che mostrò anche durante il suo incarico diplomatico presso la capitale tedesca, facilitato nel compito dalla preparazione giuridica che sviluppò negli anni giovanili in Germania, conseguendo lì il titolo di Dottore¹⁷³.

Già nelle relazioni inviate dall'ambasciatore a Madrid della fine del 1927 si trovano diversi riferimenti all'avanzare di un movimento favorevole all'unitarismo, riportando notizia delle conferenze tenute in settembre da Jarres nell'ambito dell'assemblea dei municipi tedeschi e del successo dell'intervento dato da Weisemann a inizio novembre con tema l'unificazione¹⁷⁴. Ma è soprattutto a partire dal 1928 con l'inizio della *Länderkonferenz* che i riferimenti si moltiplicano: nelle diverse note informative che l'ambasciatore invia a Madrid sulla vita politica tedesca vi sono costanti notizie della conferenza dei *Länder*, commentando le sessioni e marcandone sempre il carattere centralizzatore¹⁷⁵. Espinosa de los Monteros non

172v. cap III p.

173La tesi dal titolo *Die rechtliche Stellung der unehelichen Kinder nach dem deutschen Bürgerlichen Gesetzbuch und dem spanischen Código civil* venne difesa presso la università di Jena nel 1909. Copia è disponibile presso la *Staatsbibliothek* di Berlino. I dati essenziali della sua carriera sono ricostruibili tramite il foglio di servizio: iniziò proprio in Berlino, nel 1906, come diplomatico aggiunto. Passò poi a Messico e Lisbona, per giungere come segretario di prima classe lavorando direttamente nel ministero, dove svolse l'incarico di vocal della commissione esaminatrice delle capacità alla Carriera diplomatica. Nel 17 viene inviato a Costantinopoli, poi nel 21 torna nel Ministero con incarico alle colonie. Con il colpo di stato di Primo viene nominato sottosegretario agli esteri nel primo direttorio. Nel 1926 è capo delegazione presso la Società delle Nazioni, poi l'incarico a Berlino. In ogni caso la documentazione ufficiale della sua carriera è disponibile in AMAEC, Personal, PG0086, exp. 21853, car. I (per la carriera sino al 26) e II (per i dati dal 26 sino al 1937, in cui aderisce al “Bando Nacional” franchista)

174AMAEC, H2294, Informe n. 256 del 24 settembre 1927 e Informe n. 292 del 29 ottobre 1927. Lo stesso Espinosa si spinge a fare comparazioni fra l'evoluzione in senso unitarista che molte forze politiche tedesche perseguono e la situazione spagnola: nell'Informe n. 310 del 12 novembre 1927 l'ambasciatore afferma difatti come “Esta tendencia, unitaria, interior de Alemania y austro-alemana, cuya mas simple expresion es “patria política genuinamente única y descentralización administrativa”, coincide con la idea similar que para nuestro País se expresa acertadamente en “La Nación” de 8 del actual bajo el rótulo “La vertebración de España”. El artículo ha sido exensamente resumido en la prensa de Berlín y hace pensar en la similitud de una realidad española con otra alemana. Esto ha hecho compatible el respeto y amor a peculiaridades regionales con la unificación de la legislación no solo penal sino también civil y tributara en aras de la patria única, cuya condición de tal se esfuerzan lo más a acentuar a expensas de prejuicios aquí históricos y en cierto modo caducos”.

175Già AMAEC, H2294, Informe n. 347 del 17 dicembre 1927 si dà notizia della convocazione della *Länderkonferenz*. In AMAEC, H2295, Informe n. 7 del 7 gennaio si parla della riunione delle *Länderkonferenz* e del suo obiettivo di centralizzazione del *Reich*. Una necessità questa che viene messa in evidenza nell' Informe n. 88 del 17 marzo, in cui si fa esplicito riferimento alla riforma territoriale turingia e sassone. Notizie della conferenza sono sparse in diversi *Informes* (n. 255 dell'11 agosto e 299 del 6 di ottobre). Probabilmente però sono quelli compresi fra la fine di ottobre ed il mese di novembre i più interessanti: nell'Informe 321 del 27 ottobre 1928 l'ambasciatore dà una descrizione abbastanza attenta dei progetti di riforma e della struttura della conferenza, approfondendo il tema in una nota informativa dell'8 novembre, in cui si illustrano le distinte posizioni di Prussia e Baviera sulla riforma. Un'attenzione quella alla riforma territoriale riflessa anche dalla estesa documentazione riguardo alla

si limita peraltro a riferire dell'apertura dei lavori, ma perlomeno sino alle riunioni di novembre si preoccupa di relazionare sulla sua evoluzione e sulle distinte posizioni assunte dai due principali protagonisti, vale a dire Prussia e Baviera¹⁷⁶.

Tutta questa documentazione assume una rilevanza ancora maggiore se si presta attenzione a due aspetti: in primo luogo come nel periodo d'interesse l'incarico di ministro degli esteri fosse direttamente assolto da Primo de Rivera, dato che Yanguas era divenuto presidente dell'*Asamblea Nacional*. In secondo luogo come l'insieme delle informazioni giornalistiche provenienti dall'estero e di quelle ufficiali trovassero una forma di sintetica sistematizzazione per i temi riguardanti il diritto comparato nella pubblicazione del *Boletín de la Asamblea Nacional*, prosecuzione dell'antico *Boletín de Cortes*. In questo bollettino non si trovavano difatti solo le traduzioni della più importante produzione legale internazionale organizzata per paesi: veniva difatti riportata anche per i diversi stati una sorta di riassunto dei più rilevanti avvenimenti e cambiamenti di politica interna¹⁷⁷.

Si trattava dunque della voce ufficiale del regime che, tramite il ministero degli Esteri e la rete di ambasciate, dava una sorta di interpretazione ufficiale della politica estera: ma si trattava anche di una miniera alla quale attingere per trovare informazioni di forma rapida sull'evoluzione del diritto a livello europeo e mondiale.

In questo modo l'ambasciata berlinese divenne una delle porte attraverso cui si veicolò tramite canali istituzionali ufficiali un percorso di riforma territoriale, come quello intrapreso dalle *Länderkonferenz*, in presa diretta. Nonostante difatti la profonda differenza ideologica che differenziava le due forme di unitarismo, nel caso tedesco volto al rafforzamento della repubblica affermare parallelamente agli impegni di riforma che l'*Asamblea Nacional* stava portando avanti. Un compito che non venne meno ne con la caduta della dittatura ne tanto meno con l'avvento della Repubblica, tutt'altro: già solo la

incorporazione del Waldeck alla Prussia, vista come prova della tendenza unitaria (Informe n. 346 del 17 novembre).

176Ancora nel 1929 vi è documentazione sul tema, per quanto più sporadica. Il documento più interessante è forse l'Informe n.1 del 2 gennaio, incui si dà comunicazione dell'opera di Francisco Triviño y Sanchez, secretario de embajada intitolata "La política alemana en 1928". Si tratta di un riassunto di tutti i principali avvenimenti politici accaduti in Germania nel 1928, fra i quali spicca la *Länderkonferenz*. Lo stesso Trivino venne proposto per una onorificenza per il lavoro, come risulta da una nota dell'11 gennaio.

177La sezione si chiamava "Noticias políticas y parlamentarias". Proprio nel primo numero, pp. 202-203, veniva data una accurata descrizione della convocazione e risoluzioni della prima riunione. Nel n. 8 del 1928, pp. 350-351 si dà notizia della creazione dei sottocomitati e dei relativi compiti, mentre nel n. 14 del 1929, pp. Si parla della tendenza unitaristica dei diversi partiti del *Reich*. Infine nel n. 18, p. 817, si riportano le conclusioni ed i progetti di riforma in modo piuttosto dettagliato.

vicenda che interessò il ricambio dell'ambasciata berlinese con la vittoria del fronte repubblicano, che si risolse solo con la nomina provvisoria di un personaggio “super partes” come Americo Castro dimostrò la delicatezza del ruolo di ambasciatore presso il *Reich* weimariano.¹⁷⁸

Inutile ritengo sia spendere parole di presentazione su un personaggio della caratura intellettuale di Castro, già all'epoca unanimemente riconosciuto come uno dei maestri della filologia e altrettanto stimato in Germania come in Spagna¹⁷⁹.

Decisamente meno nota è la sua esperienza come ambasciatore, vuoi per la corta durata dell'incarico, vuoi perché forse oscurato dalla notorietà politica del suo successore, Araquistain¹⁸⁰. La brevità del suo mandato non toglie però nulla all'interesse che il suo ufficio come ambasciatore per noi ricopre, specie considerando che il suo incarico coincide di fatto con tutta la tappa costituente repubblicana¹⁸¹. Anche in questo caso gli *Informes* di politica nazionale e internazionale vengono ad essere particolarmente interessanti: nel clima di tensione che caratterizzò i mesi fra aprile e giugno sul tema del referendum di dissoluzione del *Lantag* prussiano balzarono un'altra volta agli onori della cronaca i temi della riforma dei rapporti *Reich-Länder*, di modo che nell'agosto del 1931, proprio nel periodo in cui si iniziò la discussione degli articoli riguardanti il titolo preliminare ed i problemi dell'organizzazione nazionale nella costituente spagnola Castro relaziona sui rinnovati progetti di fusione *Reich-Prussia*¹⁸². Quello che risulta chiaro era che in Germania, anche se ci si rese conto della importanza vitale che queste riforme ricoprivano

178M. Á. Rodríguez Miguel, “Luis Araquistain ante la crisis de la República de Weimar (1932-1933)”, in *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n. 18, Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense, Madrid, 1996, pp. 71-73

179Sul tema la classica opera collettiva di P. Laín Entralgo, *Estudios sobre la obra de Américo Castro*, Madrid, Taurus, 1971

180Ibidem, pp. 73-81; M. A. Viñas, (dir.), *Al servicio de la República : diplomáticos y guerra civil*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación - Marcial Pons, 2010

181Castro si insediò ufficialmente nell'ambasciata berlinese l'11 maggio del 1931 e rassegnò le proprie dimissioni il 31 dicembre dello stesso anno.

182Non bisogna dimenticare come Castro arrivi a Berlino proprio nelle delicate settimane in cui si teneva il referendum sul dissolvimento del *Lantag* prussiano, tema che riempie le pagine delle sue relazioni al ministero e che ovviamente riproponeva il problema del rapporto *Reich-Prussia* in tutta la sua violenza. In AMAEC, AR-320/2, Informe n. 85 del 27 di aprile si parla difatti del referendum per il dissolvimento e di come tutto questo dimostrasse ancora la supremazia prussiana nel *Reich*. Tema questo che ricorre nell'informe n.133 del 27 luglio e 134, esponendo i risultati del referendum nell'informe 138. Una situazione che, insieme a quella finanziaria, farebbe di quella crisi “...el momento en que la situación favorece la realización de una reforma del Reich en un sentido más unitario. Acaso Prusia daría el primer paso susumiendo algunos de los Ministerios en los ministerios del Reich” (Informe 336 del 10 agosto). Un progetto questo che ritroviamo anche in un informe successivo del 24 agosto.

vista la gravità del momento, non si usciva dalla prospettiva della possibilità di riforma del sistema: per quanto la situazione commissaria in cui si incontrava la repubblica denunciava l'ingolfamento a cui era giunta la giovane democrazia tedesca si riteneva comunque di poter trovare una via d'uscita attraverso la soluzione del rapporto governo centrale-Prussia.

Le notizie che dunque Americo Castro inviava da Berlino si riferivano dunque a un sistema sì in crisi, ma non ancora caduto in quel baratro che lo portò al Nazionalsocialismo e proprio per questo ancora faro guida per una giovane repubblica come quella spagnola, che anzi in piena fase costituente poteva trarre profitto dai progetti che avrebbero dovuto risolvere la difficile e patologica situazione in cui si incontrava Weimar. Se dunque il percorso di riforma territoriale weimariano era un interessante referente per i progetti di costruzione di una “Nazione politicamente unitaria” del il primoriverismo, poteva allo stesso tempo divenire un modello di ispirazione per l'articolazione di una giovane democrazia che voleva risolvere il secolare enigma nazionale spagnolo con l'affermazione dell'autonomia. Ciò non deve stupire più di tanto: se difatti i settori culturali affini al direttorio sottolinearono la tensione verso l'unitarismo ponendo in secondo piano come l'intera struttura tendesse all'istituzione di un'autonomia differenziata, la repubblica al contrario lesse il modello delle *Länderkonferenz* con le stesse lenti di rafforzamento della democrazia che vennero utilizzate nella repubblica tedesca.

Un ulteriore prova di come non fosse non tanto e non solo il testo costituzionale weimariano in sé quanto la sua evoluzione il referente ultimo a cui attinse la costituente repubblicana al momento di dare forma e soluzione al proprio problema territoriale arriva dal mondo dell'editoria. Nel maggio del 1931 una casa editrice che tanto collaborò alla diffusione del pensiero giuridico europeo in Spagna come la Labor pubblicò la *Constitución de la república de Weimar* nella versione commentata da Otthmar Bühler, affidandone la traduzione a Josè Rovira Armengoll, traduttore allo spagnolo della *Critica della ragion pura* di Kant¹⁸³. In se non c'era una vera necessità di una nuova traduzione per

¹⁸³Già abbiamo visto come attualmente l'opera è stata ristampata da Tecnos nel 2010 sotto il titolo *La Constitución de Weimar* insieme al saggio di Mortati e a quello di Jellinek. Purtroppo non si tratta di un'edizione filologica: confrontando difatti l'originale del 1931 con l'attuale si nota come alcune traduzioni “libere” fatte dall'autore (una su tutte: la resa di *Land* con *comarca*) sono state corrette sostituendo i termini con l'originale tedesco. Un'operazione che da al lettore contemporaneo una più filologica versione del testo della costituzione, ma che rovina la ristampa come fonte, dato che l'editore non

il testo: a parte le versioni in francese (peraltro molte delle quali decisamente poco filologiche), una buona e recente traduzione era già disponibile, vale a dire quella di Pérez Serrano e Adolfo Posada¹⁸⁴. La versione di Bühler aveva però il pregio di un esteso commento articolo per articolo, più accessibile e maneggiabile rispetto a quella realizzata da Anschutz e Giese, ma sicuramente rigorosa. Soprattutto però non si limitava a dare una versione commentata della carta costituzionale: oltre difatti a constare di una bibliografia ragionata e di una interessante introduzione storica disponeva di un capitolo conclusivo dal titolo “Resumen de las ideas fundamentales y juicio sobre la nueva Constitución del Reich, así como acerca de la practica constitucional desarrollada desde 1919”¹⁸⁵. Quello che offriva questa edizione era dunque non una visione statica della Costituzione come testo in sé, quanto piuttosto permetteva una visione dinamica ed aggiornata della vita costituzionale weimariana: una caratteristica particolarmente interessante questa, specie riferita al problema federale, la cui soluzione “fue pronto considerada de caracter meramente provisional por casi todos los interesados”¹⁸⁶. L'esposizione chiara e sintetica, che si ritrova nel testo, delle distinte posizioni in gioco, vale a dire unitarista, prussiana e dell'*Erneurbund*, la descrizione succinta ma rigorosa delle *Länderkonferenz* come un termine medio fra il progetto originale di Preuss ed il modello *Reichsland*, fecero di questo testo un eccellente modo per dare ulteriore diffusione, proprio agli albori della stagione costituente repubblicana, della

“...experiencia que de este admirable texto jurídico alemán se ha sacado durante los doce años que lleva de aplicación: así se evitarían tanto el escollo de formular principios meramente teóricos, sin posibilidad de trascendencia futura, como el irreflexivo prurito de adaptar instituciones a veces fracasadas, a veces hijas de otras circunstancias que difieren de las del País en que se hace la adaptación”¹⁸⁷

si è preoccupato di segnalare l'interpolazione.

184A questa raccolta bisogna aggiungerne un'altra, una sorta di contrappeso di stampo conservatore: il riferimento è a *Los problemas del día en las constituciones europeas*, pubblicato a Madrid nel 1931 a cura di Luis Díaz e Ortiz Muñoz per le pubblicazioni di Acción Nacional

185O. Bühler, *La Constitución de...*, pp. 155 – 176, “Resumen de las ideas fundamentales y juicio de la nueva Constitución del Reich, así como de la practica constitucional desde 1919”

186*Ibidem*, p. 159

187*Ibidem*, p. 6

Una esperienza quella della riforma territoriale della tarda repubblica weimariana che suscitò un vivo interesse, peraltro non solo fra gli specialisti: se difatti il mondo culturale spagnolo giunse ad avere interesse a conoscere direttamente da fonti in lingua originale i progetti e le dinamiche che portarono all'elaborazione della *differenzierte Gesamlosung*, come dimostra l'acquisizione non più tardi di settembre del 1931 da parte della *Residencia de estudiantes* del saggio di Medicus sulle *Länderkonferenz*, la stessa carta stampata generalista si interessò al tema.¹⁸⁸

Il primo settembre del 1931 uscì sul *Crisol* un articolo prima pagina dal titolo “Las autonomías regionales”: scopo dichiarato era di mettere in evidenza come fosse necessario spingere avanti la discussione sui temi fondamentali che riguardavano l'organizzazione della repubblica, primo fra tutti il nodo dell'autonomia territoriale¹⁸⁹.

Abbiamo già avuto modo dimostrare come il mese di settembre fosse stato un tornante determinante per la edificazione del modello territoriale che la repubblica arrivò ad elaborare, il momento in cui si affrontò di petto una questione tanto importante come la organizzazione territoriale della Repubblica, con tutte le problematiche ideologiche connesse¹⁹⁰. Proprio sullo scontro ideologico che si stava inevitabilmente producendo sulla nozione di autonomia pose l'accento il citato articolo, evidenziando come

“A nuestro juicio este problema se ha planteado por la fuerza de las circunstancias de un modo deficiente y vicioso, con arreglo a un punto de vista demasiado parcial. A la actitud presurosa de los autonomistas catalanes ha respondido, por explicable reacción psicológica, una especie de contracción, de actitud defensiva, que en modo alguno se hubiera producido en un planteamiento normal del asunto.”¹⁹¹

Quale doveva dunque essere secondo questo articolo il modo di porre la questione? Sicuramente non quello di fare dell'autonomia una contrattazione regione per regione, ne

188La ricevuta di acquisto è nei registri della Biblioteca del *Museo Pedagógico Nacional*, numero 19 del 20 di settembre 1931. La ricevuta di pagamento è datata 30 settembre, dunque i libri arrivarono anteriormente a quella data.

189*Crisol*, 1 settembre 1931, p. 1

190v. cap III

191*Crisol*, 1 settembre 1931, p. 1

tanto meno quello di chiudersi in uno scontro ideologico fra centralismo e federalismo, discussione

“...que estaría completamente desplazada y tendría un aire insoportable de vejez.”

Obiettivo doveva dunque essere quello di non impantanarsi su posizioni irriducibili, quanto piuttosto quello di

“...encontrar la formula – si es original tanto mejor – que por acertar el interés de sus regiones promueva el interés de España entera. Es necesario restituir a cada una de aquellas su natural centro de gravedad, ponerlas en condiciones de que desarrollen su personalidad de forma normal, de que, en los límites de sus posibilidades reales, si basten a sí mismas, sin tener que acudir para todo al poder central, omnipresente.”

Un problema non semplice, anche solo tecnicamente, da risolvere nei ridotti tempi a disposizione della costituente. Un problema in cui però si poteva guardare fuori dai confini peninsolari per trovare una soluzione dei classici problemi pratici che caratterizzavano i sistemi pluralistici. Poco più avanti nell'articolo si mette in evidenza come

“Ahora mismo, en Alemania (en cuyos gobiernos locales se han encastillado, con mayor empeño aún que los antiguos principes, los gobernantes de los *Länder*) se está tratando de estudiar una reforma del Reich que haga meno costosa la administración pública.”

Di quali riforme si stesse parlando lo posero in evidenza due articoli del *Sol*: il primo, datato 9 settembre, dal titolo “La crisis del federalismo alemán”, prende le mosse da un'intervista concessa da Arnold Brecht, direttore generale dell'amministrazione prussiana, all'*Europe nouvelle*¹⁹². La tonica generale dell'articolo è decisamente diversa da quella del *Crisol*: se difatti quest'ultimo aveva come obbiettivo quello di dimostrare come fosse

¹⁹²Questo articolo fu citato a suo tempo in un pionieristico lavoro di tesi dottorale sulla costituzione del 1931, poi in parte convertito nel libro *Región y Religion en la constituyente del 1931*. Al citare parzialmente questo articolo l'autore, che specifica di riportare alcuni degli argomenti trattati, taglia proprio la parte inerente al tema delle Länderkonferenz (peraltro la più consistente), senza però segnalare nella citazione come e dove tagli la fonte.

possibile trovare un punto d'incontro pratico al di là di rigide definizioni che perdevano di senso per la evoluzione stessa del concetto di federalismo, l'articolo del *Sol* cerca di porre in evidenza come anche uno stato di tradizione federale come quello tedesco cercasse un percorso verso l'unitarismo, riallacciandosi maggiormente alla posizione unitarista sostenuta già durante il direttorio nelle colonne dell'*ABC*, per quanto sottolineandone la finalità di difesa della democrazia piuttosto che quella del rafforzamento dello Stato. Risulta comunque chiaro come duplice sia lo scopo dell'articolo: per un verso troncare la discussione che si era innescata in *Cortes* a favore dell'introduzione del termine *federal*, che proprio nella parte centrale di settembre prese fuoco, dimostrando la generale confusione con cui la stampa e diversi uomini politici maneggiavano la delicata questione del federalismo. Emblematica a riguardo la chiusura dell'articolo:

“Que la prensa que ahora controvierte el apellido de la república no se apoye en noticias atrasadas”¹⁹³

Dall'altro si cercava di mettere in evidenza come al superamento del modello federale weimariano contribuissero ragioni contemporaneamente politiche, economiche, ma soprattutto di efficienza amministrativa¹⁹⁴.

Un punto di vista che venne ribadito in un successivo articolo del 20 settembre, in cui, collegando la crisi economica in cui si incontrava la Germania con l'urgente necessità di una riforma che la sgravasse un'amministrazione spesso duplicata, si sottolineò come

“Es el deseo que se siente en toda Alemania – a pesar de su particular idiosincrasia metodista – de una honda reforma que simplifique la actual administración, en beneficio del poder central que comprende, por la experiencia de cada día, que debe ser robusto y rápido”¹⁹⁵

Questo secondo articolo ha però un interesse particolare nel percorso che si è cercato di ricostruire sin ora: se difatti entrambi gli articoli riportano in maniera dettagliata le

193*Sol*, “La crisis del federalismo alemán”, p.1

194*Sol*, 20 settembre 1931, “Problemas germánicos – La reforma administrativa alemana”, p. 3

195*Ibidem*

risoluzioni della conferenza dei *Länder*, articolate per punti, in quello del venti settembre l'esposizione del progetto di riforma venne così chiosata:

Estas proposiciones, que se llaman sintéticamente “solución total y diferencial”, han encontrado un ambiente muy favorable, aunque todavía no han sido recogidas por ningún partido político en sus programas”.

A questo punto risulta chiaro quale fosse quel “criterio personal y sugestivo, pero harto discutible, defendido entre nosotros por el culto profesor D. Miguel Cuevas que sostiene la superación de los viejos conceptos de Estado unitario y del Estado federal por un tipo nuevo modelado sobre el caso de la Alemania contemporánea” di cui parlò Pérez Serrano: il termine *Gesamtlosung*, può essere senza alcun problema tradotto come “solución integral”¹⁹⁶.

A mio avviso solo in questo modo si riescono a superare alcune aporie presenti in altre interpretazioni che già cercarono di rintracciare i *patrones* culturali germanici del modello autonomico spagnolo più in là della pura comparazione costituzionale, utilissima per porre in evidenza l'evoluzione di grandi modelli e fornire risposte agli interrogativi presenti del costituzionalismo, basilare per avanzare nello studio delle dottrine e del pensiero politico, ma forse insufficiente al momento di cercare di contestualizzare storicamente alcuni nodi problematici¹⁹⁷. Nota ad esempio è la posizione che sostenne Miñón, partendo dalla traduzione di un piccolo libello di Jellineck da titolo “Fragmentos de Estado”, opera celebrativa in cui si anticipano le posizioni che l'autore espose nella *Allgemeine*

196Il termine dunque era tutt'altro che oscuro o inesatto, come venne tacciato da buona parte della pubblicistica dell'epoca: Posada pensò in un errore linguistico: “lo quizá se ha querido decir integrado, lo que sería una cosa muy distinta de integral, expresión que, según la Academia española, se aplica «a las partes que entran en la composición de un todo».”; mentre Royo Villanueva parlò in un articolo del 1936 nella *Revista de derecho público* di un termine straniero senza senso.

197Si guardi ad esempio il completissimo e rigoroso articolo di F. J. Corcuera Atienza, “La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada”, in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, N° 2, 2000, págs. 629-695: per quanto difatti l'autore metta in evidenza le radici germaniche della cultura costituzionale spagnola dell'epoca, limitando il confronto ai testi vigenti, fa delle due costituzioni due realtà morte, fatto vero per noi ma non per i contemporanei.

Staatslehre sul problema della decentralizzazione *durch Länder*. La suggestione che effettivamente l'opera può esercitare è particolarmente forte: il problema della realtà statale, e dunque sovrana di realtà quali i *Länder* austriaci dell'epoca imperiale piuttosto che il protettorato russo in Finlandia o il Canada, paese composto all'interno della composita cornice dell'Impero britannico porta inevitabilmente a instaurare un parallelismo con il problema dei nazionalismi peninsulari, giustificando dunque la traduzione che viene fatta del termine “Gesamtstaat” come “Estado integral”¹⁹⁸. Questa interpretazione, che ebbe il merito di cercare di superare la semplice lettura bidimensionale del testo costituzionale repubblicano, ha tuttavia alcuni punti deboli: in primo luogo con l'uso che Jellineck fa del termine, *Gesamtstaat* è né più né meno che il livello superiore di una qualsiasi struttura composita, sia essa federale, imperiale o confederale, mentre il termine *Estado integral* impiegato nel periodo repubblicano vuole marcare una chiara discontinuità rispetto ai modelli federali¹⁹⁹. Se dunque l'interpretazione dell'autonomia *durch Länder* fu indubbiamente un precursore ed un riferimento nell'ampio dibattito sul problema della sovranità e del federalismo, un pilastro su cui gli stessi costituenti weimariani si appoggiarono, vedere nel termine *Gesamtstaat* un precursore del modello di *Estado integral* sembra un'ipotesi affascinante ma debole. Inoltre non sembra corrispondere a ciò che sostennero diversi protagonisti del processo costituente, quando sostenevano come si fosse guardato alle ultime novità costituzionali: Jellineck era un classico conosciuto e stimato, ma sicuramente non qualcosa di nuovo²⁰⁰. Di quest'ultimo problema non soffre

198G. Jellineck, *Ueber Staatsfragmente*, Heidelberg, Koester, 1896 (tradotto e prologato Herrero de Miñón, Miguel, *Fragments de Estado*, Madrid, Cívitas, 1978)

199Senza considerare che tutti questi esempi di stato frammentato appartengono sempre a realtà imperiali in cui l'aggregante è la corona, mentre sia il *Reich* weimariano che la repubblica spagnola devono riuscire a trovare una quadra senza la secolare autorità monarchica.

200Non si dimentichi peraltro che a conclusioni simili a quelle di Miñón già giunse Gaspare Ambrosini negli anni immediatamente successivi all'uscita del testo costituzionale della repubblica spagnola: attento conoscitore dell'area austriaca, raccolse negli anni quaranta i suoi studi comparati sul regionalismo sotto il titolo *Autonomia Regionale e federalismo - Austria - Spagna - Germania - Urss*, Roma, Edizioni Italiane, 1944. Si aprì peraltro all'epoca un dibattito tutto interno sulla questione, specie riguardo agli statuti regionali, come norma dello stato (posizione sostenuta questa dall'Ambrosini) o piuttosto come norma prodotta a partire da un potere originario delle regioni (come sostenne il Carena in “Tendenze federali e decentramento politico nella costituzione della repubblica spagnola”, in *Annali di scienze politiche dell'università di Pavia*, Pavia, 1934. I termini della questione furono, non a caso, ben riassunti da Pierandrei nel prologo a *La Costituzione spagnola del 9 dicembre 1931*, Firenze, Sansoni, 1946. In tempi più recenti l'utilizzo del modello regionale e la sua lettura comparata hanno raggiunto un alto grado di sistematizzazione con l'opera di Ferrando Badia, di cui il miglior compendio sul tema è probabilmente *El estado unitario, el federal y el estado autonómico*, Madrid, Tecnos, 1986.

l'interpretazione che diede Acosta Sanchez, quando vide non tanto nel modello weimariano, quanto piuttosto nella costituzione del *Freistaat* prussiano un modello di riferimento per i costituenti²⁰¹. Inoltre in questo caso le stesse parole di Jiménez de Asúa sembrano indirizzare verso questa ipotesi, quando parla del progetto preussiano di decentralizzazione della Prussia tramite l'autonomia delle provincie. Anche in questo caso però questa interpretazione va incontro ad una criticità di non poco peso, ovvero il carattere uniforme della struttura pensata: caratteristica prima del modello amministrativo prussiano dei tempi della repubblica era quella di un'ampia autonomia amministrativa uguale per tutte le provincie, non da un modello a più livelli come quello che ebbe ad esistere, seppur brevemente, con la repubblica.

Una criticità questa comune anche all'interpretazione che in tempi recenti ha dato un giovane ricercatore italiano, Antonio Martino, che in un piccolo apparato di una corposa tesi dottorale sul tema dello stato autonomico vigente in Spagna cercò di mettere in rilievo l'influenza che il pensiero di Smend, ma soprattutto di Preuss ebbero sui costituenti, prendendo le mosse dal precedentemente citato articolo di Tomas y Valiente²⁰²: se difatti indubbiamente, come si è avuto modo di vedere, l'organicismo ed il pensiero preussiano ebbero un influsso importante, amplificato dalla formazione personale di alcuni personaggi, anche in questo caso il modello territoriale proposto da Preuss era caratterizzato da una uniformità inapplicabile al modello costituzionale della repubblica²⁰³. Una caratteristica che al contrario il modello ipotizzato dalle *Länderkonferenz*, frutto di un dibattito iniziato sin dalla nascita della stessa Costituzione e maturato in uno dei pochi momenti di stabilità della repubblica, superava a favore di un approccio differenziato ma complessivo, ovvero integrale. Una soluzione che avrebbe permesso l'esistenza di corpi distinti, di realtà antecedenti non solo alla repubblica ma anche all'unificazione tedesca non attraverso una soluzione rivoluzionaria, quanto piuttosto attraverso un continuismo storico e giuridico che avrebbe dovuto permettere di mettere la Prussia al servizio della repubblica.

201J. Acosta Sanchez, *Teoría del estado y fuentes de la Constitución*, Servicio de publicaciones de la universidad de Córdoba, 1989, pp. 549-555

202A. Martino, *Spanien zwischen Regionalismus und Föderalismus - Entstehung und Entwicklung des Staates der Autonomien (Estado de las Autonomías) als historischer Prozeß*, Frankfurt am Main, P. Lang, 2004, pp. 108-120.

203Semmai, come si è già avuto modo di vedere, un parallelismo può essere instaurato con il modello comarcale proposto da Ortega y Gasset

In tutto ciò i costituenti spagnoli della Repubblica trovarono un modello che permetteva di armonizzare il lungo percorso autonomo del regionalismo ispanico, superando la strumentalizzazione che anteriormente era stata fatta dalla dittatura della tendenza all'unitarismo e facendo proprio un importante patrimonio culturale e giuridico che permetteva la coesistenza di nuclei territoriali con origini e vocazioni distinte.²⁰⁴ Il modello dell'*Estado integral* non fu dunque né un'invenzione estemporanea o sfortunata, né il frutto di pressapochismo linguistico, quanto piuttosto il successo di un modello che riconosceva l'autonomia municipale, il futuro regionale e la funzione collante della provincia appoggiandosi nella più avanzata evoluzione costituzionale, confidando che la maggiore armonia del sistema coincidesse in un incontro fra razionalità e realismo. La sincera volontà di miglioramento della costituzione formale da parte dei settori democratici delle rispettive repubbliche non fu sufficiente, qui come in Germania, a contrastare la terribile congiuntura internazionale e a far nascere fra i cittadini e le classi dirigenti quell'amore politico verso le Repubbliche che è condizione necessaria per vivificare qualsiasi Costituzione.

²⁰⁴Non si dimentichi difatti che lo scopo ultimo della unificazione e razionalizzazione del federalismo tedesco che si proponevano le *Länderkonferenz* era il miglior radicamento della democrazia weimariana.

Conclusione

*“Nella scienza quasi tutti grandi progressi nascono
dalla crisi di una teoria invecchiata e dagli sforzi
fatti per trovare una via d'uscita di fronte
alle difficoltà emergenti”*

A. Einstein, L. Infeld, *L'evoluzione della Fisica*, p. 80

Si è iniziata questa ricerca domandandosi quale fosse il significato costituzionale della provincia, la sua funzione nell'articolazione territoriale e nella rappresentanza degli interessi locali risalendo sino a Cadice, interrogandosi soprattutto su quanto questo grado dell'amministrazione intermedia fosse davvero la *radix malorum* di una centralizzazione sempre vista come poco adatta e sicuramente poco riuscita. Ritengo che lungo i primi due capitoli si sia sufficientemente dimostrato come pretendere di fare ricostruzioni teleologiche della storia della provincia e dei suoi organi sia quantomeno poco rispettoso dell'evidente eclettismo culturale che concorse a dare sostanza alla mappa territoriale della Spagna costituzionale. Un eclettismo si badi non tanto capace di creare una sintesi ben articolata, quanto piuttosto frutto dell'uso di un lessico giuridico e di categorie formali d'ispirazione transpirenaica a cui si applicavano pratiche e contenuti diversi: la dimensione fortemente politica e di dipendenza dalla volontà dei poteri locali della *Diputación* e del *Gobernador civil* erano le spie di un sistema che era ben lontano dal costruire una amministrazione centrale unica che sapesse agire “alla velocità del fulmine elettrico”. D'altro canto gli indizi di questa differenza già sono ben evidenti nelle origini: la *Diputación* nasce in Cadice come il luogo in cui difendere ed estendere alla penisola le antiche libertà tradizionali per farne nuove libertà costituzionali, mentre lo stesso *mapa provincial* fu il risultato di una lenta e decennale elaborazione nel segno del rispetto delle antiche divisioni.

Eppure si è visto come sin a partire dalla seconda metà dell'Ottocento dal conservatorismo tradizionalista al krausismo più riformista si fossero levate costanti e reiterate proteste

contro la centralizzazione eccessiva come causa dei mali della Nazione, un male di cui la provincia, come snodo centrale della macchina *caciquil* sarebbe stato, il bubbone infetto da estirpare. In realtà appare piuttosto chiaramente come le accuse che si muovevano alla provincia erano semmai la prova della sua limitata connotazione come ente puramente amministrativo: l'essere difatti il centro motore della *trama caciquil* è semmai la prova di come la *Diputación* e l'amministrazione provinciale fossero il luogo dove si articolava il perverso ma reale gioco politico della Restaurazione, dando dunque una importante fetta di potere reale a queste corporazioni rappresentanti le élite dominanti locali.

Il problema primo non era dunque quello della centralizzazione, quanto piuttosto quello di trasformare quello che era un gioco di poteri locali che cercavano di perpetuare le proprie posizioni di privilegio in una autentica dimensione di *autonomia*, di *self-governement*. Una sfida in cui se il referente ideale non poteva che essere Il Municipio, culla mitica di libertà, anche i più intransigenti detrattori della dimensione provinciale si resero conto non solo della difficoltà di sostenere l'artificialità o meno di quell'istituzione, ma che soprattutto se si voleva cambiare il sistema senza il rischio di azzeramenti improvvisi si doveva passare dalla Provincia o quanto meno utilizzarla strumentalmente sino a quando fosse necessario: essendo questa il centro motore del potere locale vigente doveva obbligatoriamente essere il luogo istituzionale da cui far partire un processo di riforma. Una situazione questa che se da un lato comportò che nelle istituzioni provinciali si sviluppasse una autonoma coscienza della propria dimensione di auto-governo, dall'altro spinse la riflessione politico-giuridica dell'epoca a interrogarsi su questa dimensione di autonomia provinciale con rinnovato vigore, spesso rimettendo in discussione alcune assunzioni considerate fondamentali: in un modo o nell'altro l'accusa di artificialità dell'ente provinciale fu messa in discussione da coloro che, muovendo quest'accusa, erano anche i più raffinati indagatori della realtà locale spagnola.

Questo processo portò com'è noto alla ricerca di una convergenza su cui potessero ragionare progressisti e conservatori, regionalismi tradizionalisti e nuovi nazionalismi, arrivando così a quel risultato minimo che fu la *Mancomunidad*. Un momento quello che va dai primi progetti mauristi sino all'avvento del primoriverismo che ha permesso di

mettere a fuoco un altro punto: la diversa nozione del concetto di autonomia. Questo termine non solo divenne trasversale come si è visto a tutte le diverse posizioni, ma anzi divenne praticamente impossibile poter concepire una legislazione locale che non si ponesse come obbiettivo il raggiungimento della migliore autonomia possibile: se così per i movimenti statutari catalani era chiari che l'unica vera autonomia fosse quella che contemplava anche la dimensione politica, per il maurismo questi significava il raggiungimento di un decentramento puramente amministrativo, che fosse anzi il modo di bloccare qualsiasi idea di autonomia politica. Da qui la strada che venne perseguita poi sotto il primoriverismo con gli Statuti, che cercarono attraverso una nozione di autonomia organica e funzionale della provincia di farne lo snodo fondamentale della costruzione di una prima reale centralizzazione conferendole però una immagine ufficialmente decentralizzante.

Una volta fissati questi punti è possibile dunque esporre i risultati il cuore di questa ricerca, vale a dire il ruolo della provincia nella costituzione territoriale disegnata dalle *Cortes* repubblicane:

– In primo luogo grazie all'uso di fonti sino ad ora poco considerate, quali la documentazione prodotta dalla *Comisión de Constitución* o l'esame comparato della stampa specialistica con quella periodica generalista, si è riuscito a ricostruire con chiarezza come non solo l'istituto provinciale non fosse una sorta di residuo del passato centralizzatore, ma come al contrario si sia giunti ad incontrare in Commissione prima ed in *Cortes* poi un delicato punto di equilibri in cui si riconosceva alla Provincia il ruolo di *pivot* dell'articolazione territoriale.

– Un dibattito quello nell'Assemblea Costituente repubblicana in cui le istituzioni locali parteciparono attivamente: se difatti diversi Municipi si appellarono alla commissione costituzionale delle *Cortes* affinché scomparisse l'amministrazione provinciale, le Province fecero sentire la propria voce attraverso le risoluzioni della Assemblea delle *Diputaciones*, che sancì l'esistenza di una dimensione di autonomia provinciale di tipo politico-amministrativo chiara e determinata

– Senza dunque negare la centralità e l'importanza che hanno i *Diari di Sesiones* l'utilizzo di queste altre fonti ha permesso di dare un'immagine decisamente più dinamica e precisa delle differenti posture sostenute, riuscendo non solo a chiarire i vari passaggi che portarono al mantenimento di tre gradi di articolazione territoriale, ma anche di dare maggiormente conto del fatto che l'intero processo costituente repubblicano non sia stato figlio della necessità né della fretta: in realtà raccolse un decennale dibattito, facendo propri ed elaborando i risultati non solo dei progetti di taglio progressista, ma anzi interrogandosi ed utilizzando il materiale giuridico-costituzionale che fu in grado di produrre il *Directorio*.

– Questo processo di rilettura ha gettato luce non solo sull'evoluzione interna al costituzionalismo ispano del problema territoriale negli anni venti e trenta, ma ha permesso anche di meglio cogliere la complessità e l'importanza che la cultura ed il dibattito giuridico-istituzionale centro europeo, e tedesca in particolare, abbiano avuto per i costituenti repubblicani: superando difatti la mera comparazione modellistica e andando direttamente alle fonti di quell'intercambio culturale che ebbe inizio poco prima del primo conflitto mondiale si sono potuti mettere in evidenza i legami personali ed istituzionali sussistenti. Il riferimento non è solo a quelle istituzioni votate allo sviluppo culturale, quanto piuttosto anche a strutture, quali le rappresentanze diplomatiche, che esercitarono un ruolo determinante già a partire dall'epoca di Primo de Rivera. L'insieme di queste fonti ha chiarito come il modello dell' *Estado integral* non fosse né un esperimento pericoloso né una invenzione estemporanea, quanto piuttosto l'applicazione perfezionata e ripensata per il caso ispano non del già invecchiato modello territoriale weimariano, quanto piuttosto degli avanzati tentativi di riforma che nel *Reich* non si riuscì a portare a termine.

Questa ricerca si ferma volutamente all'approvazione della Costituzione della seconda repubblica spagnola nel dicembre del 1931: nei cinque convulsi anni di vita successivi la repubblica non riuscì a far entrare a regime il raffinato, complesso ed articolato sistema territoriale virtualmente previsto nella Costituzione. Gli unici passi importanti furono una nuova legge municipale ed ovviamente il processo statutario Catalano: gli altri statuti

regionali videro una lenta marcia che si interruppe bruscamente con il colpo di stato militare e l'inizio della guerra civile, mentre della prevista legislazione provinciale neanche l'ombra, anzi le provincie continuarono a vivere in un regime di eccezionalità attraverso le *Comisiones Gestoras*¹. Finiva dunque tutto in una bolla di sapone il dibattito sull'autonomia provinciale ed il suo ruolo costituzionale? Non del tutto.

Nel novembre del 1933 ricorrevano i cento anni della nascita della provincia: nel convulso clima che accompagnò le prime elezioni repubblicane del dopo-costituente fu un evento che probabilmente passò in secondo piano nell'opinione pubblica generale, specie quando i risultati aprirono la strada ad una nuova fase conservatrice della repubblica, se non reazionaria. L'evento non poteva però non essere “coperto”, per dirla in linguaggio giornalistico, dalla *Revista de derecho público*, grande foro e scuola giuspubblicistica della Repubblica. Su questa ricorrenza scrisse un personaggio in cui ci siamo imbattuti più volte, l'amministrativista Carlos Garcia Oviedo: le considerazioni di questo conservatore che dimostrò, come ha scritto recentemente Sosa Wagner, “inquietud por los asuntos generales de derecho público” del suo tempo², sono forse la prova più chiara di una considerazione della provincia che in parte ha cambiato. Se difatti ancora se ne sottolinea la sua origine artificiale, opera del legislatore, si mette in evidenza come già sin dall'epoca di Posada Herrera in realtà poco avesse a che fare con il dipartimento alla francese. Una realtà che dunque ormai apparteneva alla storia costituzionale ispanica e che risultava difficile da cancellare:

“Si la organización provincial española ha podido resistir, y aun triunfar, del afán demoledor y revisionista que se adueñó del animo de los nuevos legisladores, prenda parece ser de su necesidad para el Estado y, lo que es más importante, de haber llegado a constituir una expresión sustanciosa de la vida local”³.

-
- 1 S. Álvarez-Gendín, *El órgano gestor del municipio y la nueva ley municipal*, Madrid, Reus, 1936. Sulla poca legislazione attuativa e sulla vita istituzionale della provincia durante il periodo repubblicano dopo la Costituente si vedano i purtroppo pochi dati in M. T. Carballeira Rivera; L. Míguez Macho, *A provincia a través da historia*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1997. Molto interessante il recente studio sulla figura del *Gobernador civil* nel periodo repubblicano di J. Serrallonga i Urquidi. “El aparato provincial durante la Segunda República. Los gobernadores civiles, 1931-1939”, in *Hispania Nova – Revista de Historia Contemporánea*, 2007, n.7, <http://hispanianova.rediris.es>
 - 2 F. Sosa Wagner, *Juristas en la Segunda República : I. Los iuspublicistas*, Madrid, Marcial Pons, 2009, p. 241
 - 3 C. Garcia Oviedo, “El primer centenario de la creación de la provincia española”, in *Revista de derecho público*, novembre 1933, p. 337.

Semmai il vero problema fu la già citata latitanza che la Repubblica ebbe nel legistare sul tema, bloccando la possibilità non solo di democratizzare sostanzialmente la vita politica provinciale⁴.

La vittoria del fronte franchista diede un'altra volta grande centralità alla provincia, ma in tutta un'altra direzione, facendone l'unità fondamentale di una amministrazione centralizzata volta a disinnescare, sulla scorta di ciò che già avvenne con il primoriverismo, qualsiasi velleità di autonomia politica locale⁵. Qui inizia davvero un'altra dimensione, un mondo di quarant'anni di dittatura che aprirono una ferita nella dinamica territoriale spagnola che quasi trentacinque anni di democrazia ed autonomie regionali, questa volta si realizzate e diffuse su tutto il territorio, non hanno probabilmente ancora sanato⁶.

4 Risulta dunque opinabile la posizione assunta da Clavero Arevalo in occasione di un altro anniversario della provincia, questa volta i 150 anni, quando affermava che “Realmente en España siempre que se ha aprobado una Constitución federal o de autonomías regionales, el tema de la provincia ha quedado en entredicho.” (in “La provincia ante una encrucijada histórica en el 150 aniversario de su creación (1833-1983)”, in *Revista de Administración pública*, n.100-102, 1983, p. 2129 – 2157, qui spec. p. 2131

5 J. Gascón Marín, *Administración provincial española: sus problemas - Conferencias pronunciadas en la Cátedra Valdecilla de la Universidad Central*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1942S. Álvarez-Gendín, “¡Máxima descentralización, pero máxima responsabilidad!”, in *Revista de estudios de la vida local*, n. 29, 1946, pp. 707 - 735

6 Acosta España, Rafael, *La España de las autonomías. (pasado, presente y futuro)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981. Sulla capacità di integrazione del sistema delle autonomie E. Albertí Rovira, “Estado autonómico e integración política” in *Documentación administrativa*, N° 232-233, 1992-1993 , págs. 223-246. Peña González, José, “Del Estado Integral al Estado de las Autonomías” , in *La España de las autonomías : reflexiones 25 años después*, coord. García Escudero, Joan Pío, Barcelona, Editorial Bosch, 2005, pp. 1157-1176. J. J. Solozábal Echavarría, “Nacionalismos e integración” en *Hacia una España plural, social y federal*, coord. Valls Llobet, Carme y Donaldson, Michael 2005, pp. 129-134. Sul sistema provinciale nell'attuale costituzione, classico V. Boix Reig, “Significación de la Provincia en la distribución territorial del poder por la Constitución Española”, in *Revista de administración pública*, N° 115, 1988, pp. 339-370

Resumen y conclusiones en lengua española

En cumplimiento de los requisitos previstos para la obtención del título de “Doctor Europeus” y de las cláusulas del Convenio de Cotutela firmado para el desarrollo y la defensa de la presente Tesis de Doctorado entre la Universidad Autónoma de Madrid (España) y la Universidad de Messina (Italia), se realiza un resumen de los contenidos, de la metodología aplicada y de las conclusiones.

La historiografía jurídica y constitucional española ha diversamente desarrollado la contraposición de unas realidades administrativas y políticas consideradas históricas, cuando no naturales, como el Municipio o la Región, frente a instituciones que serían el resultado de una construcción artificial, como la Provincia: estructura ésta dibujada muchas veces como el símbolo de un “Estado centralizado” y de la importación de modelos poco aptos a desarrollar la vida pública de la península, habría sido la mala copia del sistema de departamentos franceses, convirtiéndose en la cuña del caciquismo y de los males de la Nación. Un mal que la Restauración no habría resuelto y con el cual la segunda República, reconociendo el factor regional, habría tenido que acabar. Sin embargo las Cortes republicanas no sólo no acabaron con la Provincia, sino al revés la reconocieron como entidad político-administrativa y la pusieron en una posición clave en el desarrollo del modelo del “Estado integral”. ¿Cómo explicar entonces lo que Serrano llamó “la venganza de la Provincia?” En realidad lo que parece una paradoja puede encontrar una posible clave de lectura poniéndose para el siglo XX en la senda de aquellas investigaciones que, superando estos tópicos para el siglo XIX, han demostrado como la trayectoria del desarrollo administrativo y constitucional hispano haya tenido un discurso complejo y dialéctico con el mundo del “Antiguo Régimen” y no rupturista como el discurso centralista presuponía. Una continuidad con el pasado que encuentra un fundamento básico en el mundo cultural alemán, lugar de elección para la formación de las élites culturales hispánicas ya en temprana fecha del siglo XIX. Un laboratorio constitucional lo alemán, conservador con el Imperio y progresista con Weimar, que viajó paralelo al mundo de la

Restauración, del *Primoriverismo* y de la II República; mundos que vivieron estos trayectos involucrados en la tarea de la construcción de modelos territoriales, que permitiesen un armónico desarrollo de las estructuras estatales a través de patrones culturales que, lejos del centralismo atomístico francés, se reconocían mucho más en la lección organicista. En esta trayectoria la Provincia siguió siendo la unidad territorial intermedia básica en la península, centro de todo el debate de reforma.

Objeto de esta investigación es examinar los proyectos y el papel de la provincia como estructura territorial y política elaborados en la Constituyente de la Segunda República Española a través del debate cultural y político de la época, contextualizando todo esto en:

- la evolución de largo periodo de la territorialidad en la Monarquía española empezando desde la temporada gaditana
- el desarrollo del concepto de autonomía y su conexión con el nacimiento del problema de los nacionalismos peninsulares, fijándose en lo que fue la larga temporada constituyente informal que empezó con los proyectos mauristas y terminó con las Cortes republicanas del 1931.
- una amplia comparación con el contexto jurídico-cultural weimariano, fijándose no tanto en la doctrina constitucional, sino en el desarrollo que a lo largo de los años veinte se intentó impulsar a la problemática estructura federal heredada desde el Imperio bismarckiano.

La investigación se ha desarrollado a lo largo de cuatro años, paralelamente a la actividad formativa del doctorado internacional en *Historia y Comparación de las Instituciones políticas y jurídicas europeas*, bajo la dirección del prof. Livio Antonielli de la Universidad de Milán y del prof. Fernando Martínez Pérez de la Universidad Autónoma de Madrid.

El plan de trabajo ha permitido examinar varias fuentes documentales, muchas de las cuáles no habían sido casi investigadas en el tema de interés de esta Tesis, entre las cuáles se puede recordar: *Archivo del Congreso de los Diputados*, *Comisión de Constitución*, *Subcomisión Constitucional della Asamblea Nacional Consultiva*; *Archivo General de la*

Administración - Alcalá de Henares, *Archivo de Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación*, fondos *Histórico – Alemania, Renovado – Alemania y Personal*; *Archivo de la Residencia de estudiante – Junta de ampliación de Estudios*. Entre las fuentes impresas básicas han resultado los *Diarios de Sesiones* y las Actas de las *Länderkonferenz* y del *Kanzleramt*. Gran relevancia ha tenido también el examen de la prensa científica y periódica. Gracias a los fondos bibliográficos de la *Biblioteca Nacional*, del *Ateneo de Madrid* y del fondo histórico de la *Universidad Complutense*, se ha podido recurrir el panorama de las publicaciones científicas de la época. Para la construcción de una sólida bibliografía secundaria se han consultados los fondos, además de las Instituciones ya referidas, de las siguientes bibliotecas: *Centro de Estudios políticos y Constitucionales – Madrid*, *Biblioteca de Derecho y de Humanidades de la UAM*, *Biblioteca Tomás – Navarro – Tomás – CSIC – Madrid*, *Max Plank Institut für Europäische Rechtsgeschichte*; *Deutsche Nationalbibliothek* (Frankfurt am Main); *L'IberoAmerikanisches Institut* y *Staatsbibliothek* (Berlin).

La Tesis se desarrolla a lo largo de cuatro capítulos, los dos primeros con la función de introducir el problema territorial desde la perspectiva de la institución provincial en un amplio contexto cronológico y cultural, que permiten destacar la incomprensibilidad del papel y del desarrollo de la institución provincial no sólo en el siglo XIX, sino también para el siglo XX, si nos fijamos en una reconstrucción que considere *a priori* la provincia como elemento del Estado centralista.

El tercero aborda el centro de la investigación, centrándose en el problema de la creación de una nueva estructura territorial y administrativa a lo largo de la Constituyente republicana. Un recorrido que permite subrayar como la Provincia no resulta ser un residuo en la Constitución republicana, sino la parte fundamental de un esquema que tenía como objeto la creación de una realidad estatal compleja que, sin poderse apoyar en la fuerza del tradición monárquica, no quería romper con el pasado, en búsqueda de una legitimidad no solo popular, sino también histórica. En este modelo la Provincia volvía a tener un papel central en el desarrollo de aquel concepto de autonomía en sentido demócrata, siendo la pieza motor de la solución del *Estado Integral*.

Un problema que en el cuarto capítulo se enfoca en los rasgos y raíces comunes que esta trayectoria constitucional comparte con el mundo de la tardía República de Weimar, que permite demostrar cómo el modelo republicano del estado integral no resulta entonces ser ni un azar ni una invención sin una teoría previa: apoyándose no ya en el texto weimariano en sí, cuanto en sus proyectos de reforma, los constituyentes se ponían como referencia, lo que se consideraba el más alto y novedoso punto de desarrollo práctico que la democracia weimariana intentó llevar a cabo.

Fonti e Bibliografia

– Fonti inedite

Archivo Congreso Diputados (ACD): Fondo “Comisión de Constitución”; Fondo “Personal”, Fondo “Asamblea Nacional”

Archivo General de la Administración (AGA): Fondo “Presidencia- Subsecretaria”; Fondo “Educacion”

Archivo General Universidad Complutense de Madrid (AGUCM): exp. Personal “Cuevas”

Archivo Histórico Nacional (AHN): Fondo “Gobernación – General”; Fondo “Gobernación – Orden Público”

Archivo Ministerio de Asuntos exteriores y Cooperacion (AMAEC): Fondo “histórico – Alemania - Embajada”; Fondo “histórico – Alemania – Consulados”; Fondo Renovado “Alemania – Embajada

Archivo Ministerio de Justicia (AMJ) – Comisión de Codificación

Archivo Ministerio Presidencia de Gobierno (AMPG) – Fondo “Autonomia y Mancomunidad Catalana”

Archivo Fundación Universitaria Española (FUA) – Fondo “Paris”

Centro documental de la Memoria Histórica (CDMH) – Fondo PS-Madrid; Fondo PS-Barcelona

Residencia de Estudiantes – Junta de Ampliación de Estudios (JAE-RDE) – Fondo “Biblioteca-Museo”; Fondo “JAE – expedientes personales”

– Fonti edite non periodiche

Actas de sesiones directorio Primo de Rivera

Diario de sesiones Cortes Constituyentes 1931

Anales JAE

Memorias JAE

Epistolario Fernando de los Ríos (en Obras Completas)

Epistolario Azaña (en Obras Completas)

Epistolario Ortega y Gasset (en Obras Completas)

– Periodici e reviste scientifiche d'epoca

ABC

Berliner Tagenblatt

Frankfurter Zeitung

Buletin legislación comparée

Crisol

Diario di Alicante

El Imparcial

El Socialista

España Moderna

Gaceta de Administración local

Heraldo de Madrid

Iberica

La España regionalismo

L'Europe nouvelle

Revista de ciencias jurídicas y sociales

Revista de Derecho público

Revista de Occidente

Revista general de legislación y jurisprudencia

Sol

Zeitschrift des IAI

Zeitschrift des Öffentlichen Rechts

– Bibliografía

Acosta España, Rafael, *La España de las autonomías. (pasado, presente y futuro)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981.

Agirreazkuenaga Zigorraga, Joseba, “Las oportunidades de construcción del Estado liberal español: la "España Foral" in *Ayer*, N° 35, 1999, pp. 121-146

Ahrens, Enrique, *Curso de derecho natural ó de filosofía del derecho :completado en las principales materias, con ojeadas históricas y políticas*, Madrid, Carlos Bailly-Bailliére, 1873

Ahrens, Enrique, *Enciclopedia jurídica o Exposición orgánica de la ciencia del derecho y el estado*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, III voll., 1878

Aizpuru Murua, Mikel Xabier, “La pluralidad de vías en la reformulación de la identidad vasca en el siglo XIX”, in *Sancho el sabio: Revista de cultura e investigación vasca*, N° 15, 2001, pp. 11-44

Aizpuru Murua, Mikel Xabier, “Sobre la astenia del nacionalismo español a finales del siglo XIX y comienzos del XX”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 23, 2001, pp. 811-849

Albacete Ezcurra, Juan Enrique, *El Estado integral de la Segunda República española*, Murcia, Nausícaä, 2006

Albertí Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986

Albertí Rovira, Enoch, “Estado autonómico e integración política” in *Documentación administrativa*, N° 232-233, 1992-1993 , págs. 223-246

Albertí Rovira, Enoch, “La representación territorial” en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, N° 3, 2004

Alcala - Zamora, Niceto; Eza y Zaragüeta, Visconde de; Gascón y Marín, Jose; Goicoechea, ; Posada, Adolfo, *La crisis del moderno constitucionalismo en las Naciones Europeas*, Madrid, Est. tipo. Viuda e hijos de Jaime Ratés, 1925

Alcala - Zamora, Niceto, *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Madrid, Alianza editorial, 1981

Almazán Tomás, Vicente David, “Una joya bibliográfica hispano-japonesa: los cuentos y leyendas del Japón de Gonzalo Jiménez de la Espada editados como "chirimen-bon" por T. Hasegawa (Tokio, 1914)” in *Artigrama: Revista del Departamento de Historia del Arte de la Universidad de Zaragoza*, N° 23, 2008, págs. 781-801

Álvarez Álvarez, Leonardo, “La Constitución de Weimar: ¿Una República sin republicanos?” in *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, N°. 12, 2011

Alvarez Chillida, Gonzalo, “El fracaso de un proyecto autoritario: el debate constitucional en la asamblea nacional de Primo de Rivera”, in *Revista de estudios políticos*, N° 93, 1996, pp. 359-375

Álvarez-Gendín, Sabino, *El órgano gestor del municipio y la nueva ley municipal*, Madrid, Reus, 1936

Álvarez-Gendín, Sabino, “¡Máxima descentralización, pero máxima responsabilidad!”, in *Revista de estudios de la vida local*, n. 29, 1946, pp. 707 - 735

Alvarez Junco, José, “Identidad heredada y construcción nacional: algunas propuestas sobre el caso español, del Antiguo Régimen a la Revolución liberal”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 2, 1999, pp. 123-148

Alvarez Junco, José, *Mater dolorosa: la idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 2001.

Alvarez Junco, José, “La nación post-imperial. España y su laberinto identitario” in *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, N°. 9, 2006

Alvarez Junco, José, *El nombre de la cosa : debate sobre el término "nación" y otros conceptos relacionados*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005

Amat Escandell, Luís, *La Comarca en la reestructuración del territorio :XI Seminario de Investigación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972

Ambrosini, Gaspare, *Autonomia Regionale e federalismo - Austria - Spagna - Germania – Urss*, Roma, Edizioni Italiane, 1944

- Anschütz, Gerhard, *Das preußisch-deutsche Problem*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1922
- Anschütz, Gehrard, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, Berlin, Georg Stilke 1930 (13 ed.) e 1932 (14 ed)
- Araquistain, Luís, *El ocaso de un régimen*, Madrid, editorial España, 1930
- Araquistain, Luís, *El pensamiento español contemporaneo*, Buenos Aires, Losada, 1962
- Araquistain, Luís, *La revista España y la crisis del estado liberal*, Estudio preliminar di Ángeles Barrio, Santander, Servicio de publicaciones de la universidad de Cantabria, 2001
- von Aretin, Karl Otmar, *Nation, Staat und Demokratie in Deutschland*, Mainz, Verlag Philipp von Zabern, 1993.
- Aróstegui Sánchez, Julio, “El estado español contemporáneo: centralismo, inarticulación y nacionalismo”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 17, 1998, pp. 31-57
- Artola, Miguel, *Los Orígenes de la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, II voll., 1975
- Astarloa Villena, Francisco, “El debate en torno a la estructura territorial del Estado y el modelo de Senado: una constante en la historia constitucional española”, in *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 40, 2002, pp. 57-68
- Atard, R. *La escuela histórica del derecho: documentos para su estudio*, Madrid , Victoriano Suárez, 1908
- Atienza Rivero, Emilio, “Elitismo y organicismo en el parlamentarismo de Fernando de los Ríos”, en *Anuario de historia contemporánea*, n. 4-5, 1977-78, pp. 165-176
- Attard, Emilio, *El constitucionalismo español: 1808 – 1978*, Valencia, 1988.
- Aubert, Paul, “Los intelectuales en el poder (1931-1933): del constitucionalismo a la Constitución”, in *La segunda república española, el primer bienio : III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporanea de España* , 1987, pp. 169-232
- Aubert, Paul, “Intelectuales y cambio político”, in *Los orígenes culturales de la II República : IX Coloquio de Historia Contemporánea de España*, 1993, pp. 25-100
- Aubert, Paul, “Los intelectuales y la Segunda República”, in *Ayer*, N° 40, 2000, pp. 105-136
- Aubert, Paul, “¿A la Sorbona, a Marburgo o a la Alpujarra? La Junta para Ampliación de Estudios”, *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, N°. 14, 2007

Aunós, Eduardo *Itinerario histórico de la España contemporánea – (1808-1936)*, Barcelona, Bosch, 1946

Aurell i Cardona, Joan, “La formación del imaginario histórico del nacionalismo catalán, de la Renaixença al Noucentisme (1830-1930)”, in *Historia contemporánea*, N° 22, 2001, págs. 257-288

Azaña, Manuel, *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Madrid, Tecnos, 2005

Azcárate, Gumersindo de, *El Self-government y la monarquía doctrinaria*, Madrid, Librería de A. de San Martín, 1877 (recente edizione con note ed introduzione di Gonzalo Capellan, Miguel, CEPC, 2009)

Azcárate, Gumersindo de, *La constitución inglesa y la política del continente*, Madrid, Imprenta de Manuel Minuesa de los Ríos, 1878

Azcárate, Gumersindo de, *Municipalismo y regionalismo*, Madrid, INAP, 1979

Bahamonde, Angel(coord.), *Historia de España – siglo XX 1875-1939*, Madrid, Catedra, 2008

Baioa, Manuel (a cura di), *Elites e Poder – A crise do Sistema Liberal em Portugal e Espanha (1918-1931)*, Évora, Edições Colibri, 2004

Ballarín, Manuel; Ledesma, José Luis, *Avenida de la República: actas del II Encuentro Historia y Compromiso: Sueños y Realidades para una República*, Zaragoza, Cortes de Aragon, 2007

Ballbé, Manuel, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza editorial, 1983

Barcelona, Diputación Provincial, *La provincia en el estado de las autonomías*, Barcelona, Marcial Pons, 1996

Barroso Campos, Carlos “Un siglo de hacienda provincial su configuración con anterioridad a la Ley 7/1985 de 2 de abril” in *Estudios jurídicos : en conmemoración del X aniversario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Cordoba, 1991

Behnke, Kurt, *Die Gleichheit der Länder im deutschen Bundesstaat*, Greifswald, Rechts und Staatswissenschaften Dissertationen., 1926

Bellabarba, Marco; Mazhol, Brigitte; Stauber, Reinhard; Verga, Marcello (a cura di), *Gli imperi dopo l'impero nell'Europa del XIX secolo*, Bologna, Il Mulino - Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento - Quaderni 76, 2008

Ben-Ami, Shlomo, “Hacia una comprensión de la Dictadura de Primo de Rivera”, in *Revista de derecho político*, N° 6, 1980, pp. 107-132

Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958,

Beneyto, Juan, *Las autonomías – el poder local en España*, Madrid, Siglo XXI, 1980

Bennassar, Bartolomè *La guerra di Spagna*, Torino, Einaudi, 2006

Beramendi González, Justo; Máiz, Ramón (coord.), *Los nacionalismos en la España de la II República*, Madrid, Siglo XXI de España, 1991

Beramendi González, Justo, “Nacionalismos, regionalismos y autonomía en la Segunda República”, in *Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea*, N°. 2, 2003, pp. 53-82

Berchams Vallet de Goytisolo, Juan, “La Escuela Jurídica catalana del siglo XIX”, in *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, N° 15, 2007-2008, pp. 513-536

Bernal, Antonio-Miguel [et al.], *Antiguo Régimen y liberalismo :homenaje a Miguel Artola. I, Visiones generales*, / Madrid, Alianza - Universidad Autónoma de Madrid, 1994

Biewer, Ludwig, *Reichsreformsbestrebungen in der Weimarer Republik*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1980.

Bilfinger, Karl, *Der Einfluss der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1923

Blanco Valdes, Ramòn, *Introduzione alla costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giappichelli, 1999

Blas Guerrero, Andrés de, “El debate doctrinal sobre la autonomía en la Cortes Constituyentes de la II República”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 6, 1991, pp. 119-144

Blinkhorn, Martín, “The 'Spanish Problem' and the Imperial Myth”, in *Journal of Contemporary History*, Vol. 15, N. 1, pp.5-25

Bluntschli, Johann Caspar, *Allgemeines Statsrecht*, Stuttgart, J.G. Cotta'schen Buchhandlung, 1886

Bofarull y Romaña, Manuel de, *La reforma de la administración local y las mancomunidades provinciales*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1916.

Boix Reig, Vicente, “Significación de la Provincia en la distribución territorial del poder por la Constitución Española”, in *Revista de administración pública*, N° 115, 1988, pp. 339-370

Boucsein, Wilhelm, “Spanischer Regionalismus und der katalanische Nationalismus”, in Leibholz, Gerard (dir.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1978, N.F., B. 27, pp. 41 – 67.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, „Der Verfassungstyp der deutschen konstitutionellen Monarchie”, in *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte*, Köln, 1972

Bracher, Karl Dietrich, *Die Auflösung der Weimarer Republik*, Villigen, Ring, 1960

Bracher, Karl Dietrich; Funke, Manfred; Jacobsen, Hans Adolf, *Die Weimarer Republik*, Düsseldorf, Droste, 1987.

Brauweiler, Heinz, *Berufstand und Staat*, Berlin, 1925

Brandt, Peter, “Hugo Preuss – Der Verfassungspatriot”, in *IEV-Online*, 2009, Nr. 5

Brecht, Arnold, *Föderalismus, Regionalismus und die Teilung Preussens*, Bonn, Dümmler, 1949

Bredt, Victor, *Der Geist der Deutschen Reichsverfassung*, Berlin, G.Stilke, 1924

Brenan, Gerald, *El laberinto español : antecedentes sociales y políticos de la guerra civil* , París, Editions Ruedo Ibérico, 1962

Breña, Roberto, “José María Blanco White y la Independencia de América: ¿Una postura pro-americana?” in *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, Oviedo, 2001, n. 2 pp. 1-17.

Brinckmann, Sören, *Der Stolz der Provinzen: Regionalbewußtsein und Nationalstaatsbau im Spanien des 19. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2005

Browne, Henry, *La Guerra civile spagnola*, Bologna, il Mulino, 2000

Bühler, Ottmar, *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Leipzig und Berlin, Teubner, III ed., 1929; trad. spagnola di Rovira Armengol, José, *La Constitución alemana de 11 de agosto 1919 - texto completo, comentarios, introducción histórica y juicio general por el Dr. Ottmar Bühler*, Barcelona, Editorial Labor, 1931 (edizione raccolta in *La Constitución de Weimar*, Madrid, Tecnos, 2010)

Burgos, Javier de, *Las Ideas de Administración*, Madrid, 1841 (edito in *Las ideas de la administración de Javier de Burgos*, a cura di Roca Roca, Eduardo, Alcalà de Henares, INAP, 1987)

Burgueño, Jesus, “Fermín Caballero y el proyecto de División Provincial de 1842”, in Boletín de la Real Academia de la Historia, Tomo 192, Cuaderno 1, 1995, pp. 119-142

Burgueño, Jesus, *Geografía política de la España constitucional - La división provincial*, Madrid, CEC, 1998.

Cabanillas Sanchez, Alfredo et al., *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo*, Madrid, Thomson-Civitas, IV voll., 2003

Cabrera Calvo-Sotelo, Mercedes, “El Parlamento en la crisis de la Monarquía de la Restauración y en la II República”, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N°. 21, 1995, pp. 55-82

Cajal Valero, Arturo, *El gobernador civil y el estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999

Cajal Valero Arturo, Castells Arteché, Luis, (ed.), *La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2009

Calero Amor, Antonio María, *La división provincial de 1833 :bases y antecedentes*, Madrid, INAP, 1987

Calvo Sotelo, José, *Mis servicios al estado: Seis años de gestión - Apuntes para la historia*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 2a ed., 1974

Cambò, Francesc, *Las dictaduras*, Madrid, Espasa-Calpe, 1929

Caminal Badia, Miquel, “Nació i autodeterminació en el pensament d'Otto Bauer. La qüestió de les nacionalitats i la socialdemocràcia, 100 anys després (1907-2007)” in *Estudios sobre la Constitución Española – Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Madrid, Cortes Generale, 2008 pp. 65-74

Canales, José Manuel, *La administración de la Segunda republica. La Organización central del Estado*, Madrid, INAP, 1986

Capellan de Miguel, Gonzalo, *La España armónica – El proyecto del krausismo español para una sociedad en conflicto*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006

Carande, Ramón, “Sánchez Albornoz ante la cuna del Anuario”, in *Anuario de historia del derecho español*, N° 59, 1989, pp. 763-784

Carena, “Tendenze federali e decentramento politico nella costituzione della repubblica spagnola”, in *Annali di scienze politiche dell'università di Pavia*, Pavia, 1934 pp.

Carballeira Rivera, María Teresa; Míguez Macho, Luis, *A provincia a través da historia*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1997

Carnero Arbat, M. Teresa, “élite gobernante dinástica e igualdad política en España, 1898-1914”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, Nº 8, 1992, pp. 35-74

Carr, Raymond, *España – 1808-1978*, Barcelona, Ariel, 1979

Carrasco Canals, Carlos, *La burocracia en la España del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975

Casals Costa, Vicente, “Ciencia, política y territorio: La construcción del paradigma regional en la Península Ibérica”, in *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Nº. 5, 2001, pp. 79-104

Chapman, Brian, *Los prefectos y la Francia provincial*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1959

Checa Godoy, Antonio, *Prensa y partidos políticos durante la II República*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1989 (2 de. aumentata 2011)

G. J. G. Cheyne, *Joaquín Costa, el gran desconocido*, Barcelona, Ariel, 1972

Chernichero Díaz, Carlos Alberto, *El "estado integral" en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*, Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2007

Chust Calero, Manuel; Piqueras, José A. (coord.), *Republicanos y Repúblicas en España*, Madrid, Siglo XXI de España, 1996

Chust Calero, Manuel, (coord.), *Doceañismo, constituciones e independencias*, Madrid, 2004

Chust Calero, Manuel (coord.), *Federalismo y cuestión federal en España*, Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2004

Chust Calero, Manuel, “La cuestión federal en el primer liberalismo doceañista” in *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, Nº. 9, 2006

Clavero, Bartolomé, *El código y el fuero*, Madrid, Siglo XXI, 1982

Clavero, Bartolomé, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Madrid, Alianza editorial, 1984.

Clavero, Bartolomé; Hernandez Montalban, H. F.; Torres, Pedro Ruiz, *Estudios sobre la*

revolución burguesa, Madrid, 1985

Clavero, Bartolomé, “Codificación y constitución: paradigmas de un binomio”, in *Quaderni Fiorentini*, 1989, n. 18, pp. 79 - 145

Clavero, Bartolomé, *Manual de historia constitucional de España*, Madrid, Alianza editorial, 1989.

Clavero, Bartolomé, “Entre Revolución y Tradición: Constitucionalismo y Fuerismo” in *Historia contemporánea*, N° 4, 1990, pp. 39-60

Clavero, Bartolomé, “Tejido de sueños: La historiografía jurídica española y el problema del Estado”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 12, 1995, pp. 25-48

Clavero, Bartolomé, *Happy Constitución – Cultura y lenguas constitucionales*, Madrid, Trotta, 1997

Clavero Arévalo, Manuel, *España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, Planeta, 1983

Clavero Arévalo, Manuel, “La provincia ante una encrucijada histórica en el 150 aniversario de su creación (1833-1983)”, en *Revista de Administración pública*, n.100-102, 1983, p. 2129 – 2157

Colmeiro, Manuel, *Derecho administrativo español*, 4a ed., Madrid, impr. y libr. de Eduardo Martínez, 1876

Colmeiro, Manuel, *Elementos de derecho político y administrativo de España*, 7a ed. corr., aum., Madrid : impr. de la viuda é hija de Fuentenebro, 1887

Colomines i Companys, Agustí, “La historia del catalanismo: un balance historiográfico”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vsasco, N° 23, 2001, pp. 791-810

Comisión Jurídica Asesora – Ministerio de Justicia, *Anteproyecto de la Constitución de la República Española - que eleva al gobierno la Comisión jurídica asesora*, Madrid , 1931

Corcuera Atienza, Francisco Javier, “El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 6, 1991, pp. 15-46

Corcuera Atienza, Francisco Javier, “El constitucionalismo de entreguerras: la racionalización del poder y sus límites” , en *Estudios de derecho público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, 1997, pp. 55-79

Corcuera Atienza, Francisco Javier, “La Constitución española de 1931 en la historia constitucional comparada”, in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del*

estado, derecho público e historia constitucional, N° 2, 2000, págs. 629-695

Cores Trasmonte, Baldomero, “Bases generales del regionalismo y su aplicación a Galicia” (1982), de Alfredo Brañas”, in *Revista de estudios políticos*, N° 206-207, 1976, pp. 203-248

Costa, Joaquín, *Teoría del hecho jurídico individual y social*, Madrid, Impr. de la Revista de legislación, 1880

Costa, Joaquín, *El Problema de la ignorancia del derecho y sus relaciones con el status individual, el referéndum y la costumbre*, Madrid , San Francisco de Sales, 1901

Costa, Joaquín (1846-1911), *Oligarquía y caciquismo: colectivismo agrario y otros escritos (Antología)*, Madrid , Alianza, 1967

Costa, Joaquín, *Reconstitución y europeización de España y otros escritos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981

Costa, Pietro, *Civitas : storia della cittadinanza in Europa*, Bari, Laterza, 2000

Craig, Gordon A. *Il potere delle armi : storia e politica dell'esercito prussiano, 1640-1945*, Bologna ,Il Mulino, 1984

Cuadrado, Miguel M., “La elección general para Cortes Constituyentes de 1869”, in *Revista de estudios políticos*, N° 132, 1963, pp. 65-102

Cuenca Toribio, José Manuel; Miranda García, Soledad, “Sociología de los ministros de la II República”, in *Revista de estudios políticos*, N° 71, 1991, pp. 53-86

de Cueto Nogueras, Carlos, “La organización territorial del Estado austriaco: ¿un caso de regionalismo o federalismo unitario?”, in *Revista de estudios regionales*, N°. 60, 2001, pp. 111-132

Culí i Verdaguer, Frederic, *Las Mancomunidades provinciales*, tesis doctoral, Barcelona, Impr. de la Casa Provincial de Caridad, 1915

Czerwick, Edwin, “Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Von Weimar zur Bundesrepublik”, in *Geschichte und Gesellschaft*, 28. Jahrg., H. 2,2002, pp. 183-203

Damaška, Mirjia R., *I volti della giustizia e del potere : analisi comparatistica del processo*, Bologna, Il Mulino, 1991

De Bernardo Ares, José Manuel; Muñoz Machado, Santiago (dir.), *El Estado – Nación en dos encrucijadas historicas*, Madrid, Iustel, 2006.

- De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, Ciudad de Mexico, 2004
- Delgado Echeverría, Jesús, *Los Proyectos de Apendice del Derecho Civil de Aragón (1880-1925)*, Zaragoza Institución “Fernando el Catolico” - CSIC, 2006
- Demerson, Jorge; García-Diego, José A., *José María de Lanz: prefecto de Córdoba*, Editorial Castalia, 1990.
- Díaz, Elías, *De la Institución a la Constitución – Política y cultura en la España del siglo XX*, Madrid, Editorial Trotta, 2009
- Díez del Corral, Luís, *El liberalismo doctrinario*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984
- Dilcher, Gerhard, “Genossenschaftstheorie und Sozialrecht: ein «juristensozialismus» Otto V. Gierkes?”, in *Quaderni Fiorentini*, n. 3-4. 1974-75, pp. 319 - 365
- Dieckmann, Carl, *Verwaltungsrecht, Verfassung und innere Verwaltung des Deutschen Reichs und Preußens*, Berlin, F. Vahlen, 1922
- Dominguez Ortiz, Antonio, *Sociedad y estado en el siglo XVIII español*, Barcelona, Ariel, 1976.
- Doufur, Gérard, “Le centralisme des afrancesados”, in C. Dumas, *Nationalisme et literature en Espagne et en Amerique Latine au XIX siecle*, Uni. Lille, 1982, pp.11-24
- Doufour, Gérard, “Los afrancesados o una cuestión política: los límites del despotismo ilustrado” in *Cuadernos de Historia Moderna. Anejos*, N° 6, 2007, pp. 269-277
- Duarte Montserrat, Angel, “Republicanos y nacionalismo: El impacto del catalanismo en la cultura política republicana”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 10, 1993, pp. 157-180
- Duarte Montserrat, Angel, “Historias de federales, historia republicana”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 6, 2001, pp. 7-30
- Duguit, León, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris. Fontemoing, III ed., 1918
- Duguit, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, III ed., 1927
- Durán Pastor, M., “Don Niceto Alcalá-Zamora y las autonomías”, in *Primeras Jornadas Niceto Alcalá-Zamora y su época*, Priego de Córdoba, Patronato Niceto Alcalá-Zamora y Torres. 1996, pp. 116-135
- Duran i Ventosa, Luis, *Regionalisme y federalisme* con un prologo Enrich Prat de la Riba, Barcelona , Francisco Puig, 1905

Düwell Kurt, “Fra federalismo, unitarismo e centralismo – La riforma del Reich e la ristrutturazione dei Länder nella repubblica di Weimar”, in *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, a cura di Janz, Otto; Schiera, Pierangelo; Siegrist Hanne, Bologna, Il Mulino 1997.

Egido León, Angel (ed.), *Memoria de la Segunda República – Mito y realidad*, Madrid, Biblioteca Nueva – CIERE, 2006

Elleser, Karl, *Die Verfassungs-autonomie der deutschen Länder*, Heidelberg, Manheim, 1928

Elorza, Antoni; Trias, Juan, *Federalismo y reforma social en España*, Madrid, Seminarios y Ediciones, 1975

Espin, Eduardo, “Acción republicana y la estabilidad gubernamental en el sistema de partidos de la II República” in *Revista de derecho político*, N° 3, 1979, pp. 85-108

Estrada Sanchez, Manuel, *Provincias y Diputaciones – La Construcción de la Cantabria contemporanea*, Santander, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 2006.

Eyck, Erich, *Storia della repubblica di Weimar*, Torino, Einaudi, 1966.

Fernández Riquelme, Sergio, “Angel Ossorio y Gallardo ante la "Solución Corporativa" (1913-1931). El impacto histórico de la representación política del trabajo”, in *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, N°. 10, 2009, pp. 181-200

Fernandez Rodriguez, Fernando, *La España de las Autonomias*, Madrid, IEAL, 1985.

Fernández Sebastián, Javier, “Ideología, Fueros y Modernización: La metamorfosis del Fuerismo. I: hasta el siglo XIX”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 4, 1990, pp. 61-88

Fernández Sirvent, Rafael, “De "Rey soldado" a "pacificador": representaciones simbólicas de Alfonso XII de Borbón”, in *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, N°. 11, 2010, pp. 47-75

Ferrando Badia, Juan, “Ocaso de la República española de 1873: la quiebra federal”, in *Revista de estudios políticos*, N° 183-184, 1972, pp. 49-66

Ferrando Badia, Juan, *El estado unitario, el federal y el estado autonómico*, Madrid, Tecnos, 1986.

Ferrando Badia, Juan, “Corrientes doctrinales de descentralización política en la España de los Siglos XIX y XX”, in *Corts. Anuario de dercho Parlamentario*, Valencia, 1997 n. 3, p.

17-40

Ferré, Xavier, “Rovira i Virgili o l'etern retorn: L'Estat Català. Estudi de Dret Públic” in *Diàlegs: revista d'estudis polítics i socials*, Vol. 10, N°. 37, 2007, págs. 11-30

Ferreira Fernández, *La comarca en la historia una aproximación a la reciente historia jurídica de la comarca* Universidad de Santiago de Compostela, 2000

Fessler, Othmar *Handbuch der Spanienkunde*, Frankfurt am Main, Moritz Diesterweg, 1932

Freiherrn Freytagh – Loringhoven, Axel, *Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit*, München, J. F. Lehmann, 1924.

Figueres, J. M. *Valentí Almirall, forjador del catalanisme polític*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions, 2004

Finger, August, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, Stuttgart, Enke, 1923

Fioravanti, Maurizio, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano, Giuffrè, 1979

Fioravanti, Maurizio, *La scienza del diritto pubblico: dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001

Fioravanti, Maurizio, *Costituzionalismo: percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma – Bari, Laterza, 2009

Fioravanti, Maurizio, “Las doctrinas de la constitución en sentido material” in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, N° 6, 2010

Fleiner, Fritz, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen, Mohr, 1928

Fleiner, Fritz, *Bundesstaatliche und gliedstaatliche Rechtsordnung*, Berlin, Walter de Gruyter, 1929

Fontana, Josep; Villares, Manuel, *Historia de España*, Barcelona, Critica, X voll., 2000 - 2010

Forcadell Álvarez, Carlos; Romeo Mateo, María Cruz (ed.), *Provincia y nación: los territorios del liberalismo /* , Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 2006

Fuentes Aragonés, Juan Francisco, “Clase media y bloque de poder en la España de la Restauración”, in *Revista de estudios políticos*, N° 85, 1994, pp. 121-142

Fusi Aizpurúa, Juan Pablo, “Los nacionalismos en España: una perspectiva histórica”, en *Estudios de historiografía regional - Jornadas en Homenaje a Agustín Millares Torres*, coord. Laforet Hernández, Juan José, Las Palmas de Gran Canaria 25, 26 y 27, marzo, 1996, pp. 237-248

Fusi Aizpurúa, Juan Pablo, “Los nacionalismos y el Estado español: el siglo XX”, in *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2000, n. 22, pp. 21 - 52

Fusi Aizpurúa, Juan Pablo, *La patria lejana: el nacionalismo en el siglo XX*, Madrid, Taurus, 2003.

Gabriel Sirvent, Pere, “Republicanos y federalismos en la España del siglo XIX: el federalismo catalán”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, Nº 6, 2001, pp. 31-56

Gacto Fernandez, Enrique (coord), *Inquisición y censura : el acoso a la inteligencia en España*, Madrid, Dykinson, 2006

Gallego Anabitarte, Alfredo, *Administración y jueces – Gubernativo y contencioso: reflexiones sobre el antiguo régimen y el estado constitucional, y los fundamentos del derecho administrativo español*, Madrid, Instituto de estudios administrativos, 1971

Gallego Anabitarte, Alfredo, “España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica”, *Ayer*, Nº 1, 1991, pp. 125-166

Gallego Anabitarte, Alfredo, “La discusión sobre el método en Derecho Público durante la República de Weimar”, in *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 16, Nº 46, 1996, pp. 11-37

García Canales, Mariano, *El problema constitucional de la Dictadura de Primo de Rivera*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980

García Canales, Mariano., “La Constitución española de 1931 y su aplicación - (Bibliografía comentada)”, in *Revista de Estudios políticos*, n. 31-32, 1983, pp. 209 - 264

García Cárcel, Ricardo (coord.), *La construcción de las historias de España*, Madrid, Fundación Carolina - Marcial Pons Historia, 2004

García Delgado, José Luis (a cura di), *España, 1898-1936: estructuras y cambio - coloquio de la Universidad Complutense sobre la España Contemporánea*, Madrid, Uni. Complutense, 1984.

García Delgado, José Luis (a cura di), *España de la Restauración : política, economía, legislación y cultura - I Coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España dirigido por Manuel Tuñón de Lara*, Madrid, Siglo XXI, 1985

García Delgado, José Luis (a cura di), *Crisis de la Restauración :España entre la Primera Guerra Mundial y la Segunda República / II coloquio de Segovia sobre Historia Contemporánea de España, dirigido por Manuel Tuñón de Lara*, Madrid, Siglo XXI, 1986.

García de Enterría, Eduardo, *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1978

García de Enterría, Eduardo, *la lengua de los derechos. la formación del derecho público europeo tras la revolución francesa*, Madrid, Alianza, 1994

García de Enterría, Eduardo; Predieri A., (a cura di), *La costituzione spagnola del 1978*, Milano, Giuffrè, 1982

García Fernández, Javier, “Repertorio bibliográfico sobre federalismo, nacionalismo y regionalismo”, in *Revista de derecho político*, N° 5, 1979-1980, pp. 241-242

García Fernández, José *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y en España*, Madrid, INAP, 1983

García Madaria, *Estructura de la administración central*, Madrid, INAP, 1982

García Oviedo, Carlos, “El primer centenario de la creación de la provincia española”, *Revista de derecho público*, 1993, vol. II, p. 331-337

García Queipo de Llano, Genoveva; Ruiz-Manjón Cabeza, Octavio; Tusell, Javier, “Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición”, in *Revista de derecho político*, I N° 12, 1981-1982, pp. 189-236 e II, N° 13, 1982, pp. 137-195

García Rovira, Anna María, *España, ¿nación de naciones?*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2002

García Santos, Juan F., *Léxico y política de la segunda república*, Salamanca, servicio de publicaciones de la Universidad de Salamanca, 1980

García-Trevijano Fos, José Antonio, *Exposiciones de motivos de los estatutos municipal y provincial*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974

García Valdecasas, Alfonso, “La elaboración del texto constitucional”, in *Revista de estudios políticos*, N° 31-32, 1983, pp. 57-70

Garrido, Fernando, *La República democrática federal universal: nociones elementales de los principios democráticos*, Madrid, Cuesta, Monier, Baylliere, 1855

Garriga, Carlos; Lorente, Marta, “Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812 – 1845): Una propuesta de revisión”, in *Constitución en España, orígenes y destinos*, Madrid, 1998

Garriga, Carlos (coord.), *Historia y constitución – Trayectos del constitucionalismo hispano*, Ciudad de Mexico, Instituto Mora, 2010

Gascón y Marín, José, *Mancomunidades provinciales*, Madrid, Reus, 1914

Gascón Marín, José, *Administración provincial española: sus problemas - Conferencias pronunciadas en la Cátedra Valdecilla de la Universidad Central*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1942

Gerpe Landin, Manuel, *L'estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Barcelona, Edicions 62, 1977

Gierke, Otto von, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, III voll, Berlin, Weidmann, 1868 – 1881

Gierke, Otto von, *Political theories of the middle age*, traducción de introducción de Maitland, Frederic William, London, Thoemmes Press, 1900

Giese, Friedrich, *Die Verfassung des Deutschen Reiches*, Berlin, C. Heymann, 8 ed., 1931

Gil Cremades, Juan José, *El reformismo español – krausismo, escuela histórica, neotomismo*, Barcelona, Ariel, 1969

Gil Pecharromán, Julio, *La Segunda República española: (1931-1936)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006

Gil Robles, Enrique, *Tratado de derecho político :según los principios de la filosofía y el derecho cristianos*, Madrid, Afrodisio Aguado, 1961-1963

Gillissen, Günther, *Hugo Preuß – Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik*, Berlin, Duncker und Humblot, 2000

Giner de los Ríos, Francisco, *Obras completas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1916

Gmelin, Hans, „Die Entwicklung des Verfassungsrechts in Spanien von 1913-1932”, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Band 21, 1933-34, Tübingen, Mohr Paul Siebeck, 1934

Gomez Carbonero, Sonsoles, “Dos procesos paralelos hacia el final trágico de la democracia: las culturas políticas de Weimar y de la Segunda República Española”, in *Investigaciones Historicas*, Uni. Valladolid, 2001, n 21, pp. 281 – 299

Gomez Ferrer Morant, Ramon (dir.), *La Provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona - Civitas Madrid, 1991

Gómez Molleda, María Dolores, “La inteligencia de izquierda en las constituyentes

republicanas y su intento de transacción ideológica”, in *Studia histórica. Historia contemporánea*, Nº 1, 1983, pp. 7-29

Gómez Navarro, José Luis, *El régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras y dictadores*, Madrid, 1991

González Alonso, Benjamín, “Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español”, in *De la Ilustración al Liberalismo : Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*. Madrid, 1995, pp. 157-196*

González Calleja, Eduardo, *La España de Primo de Rivera :la modernización autoritaria 1923-1930*, Madrid, Alianza, 2005

González Casanova, José Antonio, *Federalismo y autonomía: Cataluña y el Estado español (1868-1938)*, Barcelona, Crítica, 1979

Gonzalez Casanova, José Antonio, *Historia de las diputaciones provinciales*, Madrid, Mancomunidad de las Diputaciones provinciales de Régimen Común, 1984

González Casanova, José Antonio, “La cuestión de la soberanía en la historia del constitucionalismo español” in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, Nº 1, 1998, págs. 295-328

Gonzales Cuevas, Pedro Carlo *Historia de las derechas españolas - de la Ilustración a nuestros días*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.

González Cuevas, Pedro Carlos, *Maeztu : biografía de un nacionalista español*, Madrid , Marcial Pons Historia, 2003

Gonzalez Henrnandez, Esther, *Breve historia del constitucionalismo común (1787-1931) – exilio político y turismo constitucional*, Madrid, Editorial universitaria Ramón Areces, 2006

Gonzales Marinas, “La provincia en España: apunte histórico-jurídico”, in *International Review of administrative sciences*, vol. 43, n 3, 1977

J. Gonzalez Paz, *Divisiones territoriales en España*, Madrid, MOPU, Servicio de Publicaciones, 1980

Gozzi, Gustavo, “La crisi della dottrina dello stato nell’età di Weimar” in *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale* – a cura di Gozzi, Gustavo e Schiera, Piarangelo, Bologna, il Mulino, 1987.

Grandío Seoane, Emilio, “Organización y poder en la C.E.D.A. Gallega” in *Espacio, tiempo y forma. Serie V, Historia contemporánea*, Nº 10, 1997, págs. 223-250

Granja, José Luis, “Autonomías regionales y fuerzas políticas en las Cortes constituyentes del 1931”, en *Sistema - Revista de ciencias sociales*, N° 40, 1981 , pags. 79-100

Grassmann, Siegfried, *Hugo Preuss und die deutsche Selbstverwaltung*, Lübeck e Hamburg, Matthiesen, 1965

Grossi, Paolo, *Quaderni Fiorentini – Monografico su Federico Carlo di Savigny*, Milano, Giuffrè, n. 9, 1980

Guaita Martorell, Aurelio, *Division territorial y descentralización*, Madrid, INAP, 1975

Guaita Martorell, Aurelio, “Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978”, in *Revista de administración pública*, N° 94, 1981, págs. 33-52

Guaita Martorell, Aurelio, “Las Provincias, ciento setenta y cinco años despues de la Constitución de Cadiz. Mención especial de Extremadura”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad Extremadura, n. 5, 1987, pp. 171-190.

Guerra Sesma, Daniel, Socialismo y cuestión nacional en la España de la Restauración (1875-1931), in *Revista de estudios políticos*, N° 137, 2007, págs. 183-216

Guerra Sesma, Daniel, *Socialismo y Cuestion nacional en España (1872-1939)*, UNED, Tesi di dottorato 2008.

Guillén Kalle, Gabriél, *La "Revista de Derecho Público" (1932-1936) el "ideal" de la Segunda República Española*, Murcia, Isabor, 2004

Gusy, Cristoph, *Weimar – die wehrlose Republik?*, Tübingen, Mohr Paul Siebeck, 1991

Gusy, Cristoph, *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997

Gusy, Cristoph, “Las constituciones de entreguerras en Europa central” en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, , N° 2, 2000, pp. 593-625

Haller, Gustav, *Bundesstaat oder Einheitsstaat?*, Thübingen, Osianderische Buchhandlung, 1928

Hatschek, Julius, *Institutionen des deutschen un preußischen Verwaltungsrechts*, Leipzig, Erlangen, 1919

Hauriou, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public :à l'usage des étudiants en licence (2e et 3e années) et en doctorat ès-sciences politiques*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1914

Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México D. F., UNAM, 2003

Häberle, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del estado constitucional*, México D.F., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006

Heimers, Manfred Peter, *Unitarismus und süddeutsches Selbstbewusstsein : Weimarer Koalition und SPD in Baden in der Reichsreformdiskussion 1918 – 1933*, Düsseldorf, Droste, 1992

Heller, Hermann, *Las ideas políticas contemporáneas*, Barcelona, Labor, 1930

Henle, Rudolf, *Reichsreform und Landerstaat*, Rostock, Leopold's Universität, 1931

Heredia Soriano, Antonio, “Ciencia y política en el Krausismo español”, in *Actas del III Seminario de Historia de la Filosofía española*, Salamanca, Ediciones de la Universidad, 1983, pp. 43 – 53.

Hernandez Lafuente, Adolfo, *Autonomía e integración en la segunda República*, Madrid, Encuentro, 1980

Hernandez Lafuente, Adolfo, “Los Referendums de autonomía en la II República”, in *Revista de estudios políticos*, n. 5, 1978, pp. 97-119

Hernandez Lafuente, Adolfo, “En torno a la bibliografía sobre la cuestión autonómica en la segunda república española”, in *Revista de Estudio políticos*, n. 31-32, 1983, pp. 279 - 294

Hespanha, Antonio Manuel; Serrano González, Antonio, *Cultura jurídica europea: síntesis de un milenio*, Madrid, Tecnos, 2002

Heun, Werner, “El principio monárquico y el constitucionalismo alemán del siglo XIX” in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, Nº 2, 2000, pp. 559-586

Hinojosa, Eduardo de, *Historia general del Derecho español*, Madrid. Tipografía de los Huérfanos del Sagrado Corazon de Jesus, 1887

Hinojosa, Eduardo de, *Estudio sobre la Historia del Derecho español*, Madrid, Imprenta del Asilo de Huerfanos, 1908

Hinojosa, Eduardo de, *El elemento germánico en el derecho español*, Madrid, Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, Centro de Estudios Históricos, 1915

Hobsbawm, Erich. J., *Il trionfo della borghesia 1848-1875*, Bari, Laterza, 2006

Hobsbawm, Erich. J., *Il secolo breve*, Milano, Rizzoli, 2006

Hoffmann, Robert, *Geschichte der deutschen Parteien : von der Kaiserzeit bis zur Gegenwart*, München – Zürich, Piper, 1993

Horion, Johannes, *Probleme der Reichsreform*, Jena, Fischer, 1931

Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, vol. 5 e 6, Stuggart, W. Kohlhammer, 1978

Ibler, Martín, Pasado y presente de la relación entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo en Alemania, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n 50/51, pp. 5-22

Immel, Jan, *Hugo Preuß und di Weimarer Reichsverfassung*, Berlin, Logos, 2002.

Kamieth, Heinz, *Der Neugliederungsgrundsatz des Artikels 18 der Reichsverfassung und die Frage des Rechtsbestandes der bundesstaatlichen Struktur des Deutschen Reichs*, Würzburg, Konrad Triltsch, 1932

Kant, Immanuel, *Scritti di storia, politica e diritto* (a cura di Gonnelli, Filippo), Roma – Bari, Laterza, 1995

Keith-Lucas, Bryan, *Historia del régimen local inglés en el siglo XX*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980

Kelsen, Hans, *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1984.

Kelsen, Hans, *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, Etas, 1984.

Kelsen, Hans, *Lo Stato come integrazione*, Milano, Giuffrè, 2001

Kennedy, Paul, *Ascesa e declino delle grandi potenze*. Milano, Garzanti, 1998

Kirchheimer, Otto, “The Decline of Intra-State Federalism in Western Europe”, in *World Politics*, Vol. 3, No. 3, 1951, pp. 281-298

Klaus, Helmut, *Der Dualismus Preußens versus Reich in der Weimarer Republik in Politik und Verwaltung*, Godesberg, Forum, 2006

Klessmann, Carl, “Tesi sul ruolo del centralismo e del federalismo nella Germania Federale e nella Repubblica democratica tedesca” in *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, a cura di Janz, Otto, Schiera, Pierangelo, Siegrist, Hanne Bologna, Il Mulino 1997.

von Klimö, Arpad, Fra stato centralistico e periferia. Alti funzionari statali in Italia e nella Germania prussiana dal 1870 al 1914 in *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, a cura di Janz, Otto, Schiera, Pierangelo, Siegrist, Hanne,

Bologna, Il Mulino 1997.

Kolb, Ebehrard, *Die Weimarer republik*, München, Oldenburg, 2002

Koselleck, Reinhart, "Bund Bündnis, Föderalismus, Bundesstaat", in Brunner Otto, Conze Werner, Koselleck, Reinhart (coord.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Klett-Cotta, pp. 582-671

Koselleck, Reinhart, *La Prussia tra riforma e rivoluzione, 1791-1848*, Bologna, Il Mulino, 1988

Köttgen, Arnold, *Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung*, Tübingen, Mohr, 1931

Jellinek, Georg, *Ueber Staatsfragmente*, Heidelberg, Koester, 1896 (tradotto e prologato Herrero de Miñón, Miguel, *Fragmentos de Estado*, Madrid, Cívitas, 1978)

Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Häring, 1905, (tradotta e prologata in spagnolo da de los Ríos Urruti, Fernando, *Teoría general del estado*, Madrid, Victoriano Suárez, II voll. 1914-1915)

Jellinek, Walther, *Entstehung und Ausbau der Weimarer Reichsverfassung*,

Jesús López Monroy, José de, "El concepto de "provincias" y "pueblos", y su régimen de gobierno interior en la Constitución de Cádiz", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, N°. 22, 2010, págs. 271-281

Jiménez de Asúa, Luis, *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*, Madrid, Reus, 1932

Jiménez de Asúa, Luis, *Anecdotes de las constituyentes*, Buenos Aires, Patronato hispano argentino de cultura, 1942

Jiménez de Asúa, Luis, *La constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Losada, 1946

Jordà Fernández, Antoni, *Las Diputaciones Provinciales en sus inicios :Tarragona, 1836-1840: la guerra como alteración en la aplicación de la norma jurídica / Antoni Jordà Fernández*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002

Jordana de Pozas, Luis, *Estudios de administración local y general*, Madrid, Instituto de Estudios Administración local, 1961

Jover Zamora, José María, *España : sociedad, política y civilización (siglos XIX-XX)*, Madrid, 2001

Juliá Díaz, Santos, *Historia de las dos Españas*, Madrid, Taurus, 2005

Juliá Díaz, Santos, *República y Guerra en España: (1931-1939)*, Pozuelo de Alarcón (Madrid), Espasa Calpe, 2006

Juliá Díaz, Santos, *Vida y tiempo de Manuel Azaña : (1880-1940)*, Madrid, Punto de lectura, 2008

Juliá Díaz, Santos (a cura di), *La Constitución de 1931*, Madrid, Iustel, 2009

Jutglar i Bernaus, Antoni, *Py i Margall y el federalismo español*, Madrid, Taurus, 1975-76, II voll.

Jutglar i Bernaus, Antoni, “Las oscilaciones de la política y la Administración en la Cataluña autónoma (1931-1939)” in *Documentación administrativa*, N° 179, 1978, págs. 5-40 e N° 181, 1979, págs. 493-536

Laband, Paul, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen und Leipzig, Mohr, 1902

Lacomba Abellán, Juan Antonio, “Las autonomías en la Segunda República”, in *Documentación social*, N° 45, 1981

Lacomba Abellán, Juan Antonio, “Regionalismo, regeneracionismo y organización regional del estado: los planteamientos de J. Sánchez de Toca”, in *Revista de estudios regionales*, N° 51, 1998, pp. 229-254

Lanchester, Fulco, *Alle origini di Weimar : il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985.

Lanchester, Fulco, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn*, Milano, Giuffrè, 2002.

Langewiesche, Dieter, *Liberalismus in Deutschland*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1988.

Langewiesche, Dieter, “Federalismo e centralismo nell’Impero tedesco: Stato, economia, società cultura. Un panorama” in *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, a cura di Janz, Otto; Schiera, Pierangelo; Siegrist, Hanne, Bologna, Il Mulino, 1997.

Langewiesche, Dieter, *Reich, Nation, Föderation: Deutschland und Europa*, München, Beck, 2008

Laporta, Francisco J. *Adolfo Posada: política y sociología en la crisis del liberalismo español*, Madrid, Edicusa, 1974

Lehnert, Detlef, “Hugo Preuss in der europäischen Verfassungsgeschichte”, in *IEV-Online* 2009, Nr. 6

Lafuente, Adolfo Hernandez, *La Constitución de 1931 y la autonomía regional*, Madrid, 1978

R. Liehr, G. Maihold, G. Vollmer (a cura di), *Ein Institut und sein General : Wilhelm Faupel und das Ibero-Amerikanische Institut in der Zeit des Nationalsozialismus*, Frankfurt am Main, Verveurt, 2003.

Liszt, Franz von, *Lo que hará Alemania si vence: Una Confederación centro-europea*, Madrid, Fortanet, 1915

Llano Alonso, Fernando H., “Reforma territorial y política nacional desde la perspectiva teórica de José Ortega y Gasset”, in *Revista de estudios políticos*, Nº 131, 2006, pp. 113-140

Llorens y Clariana, Eduardo L., *La autonomía en la integración política :la autonomía en el estado moderno, el Estatuto de Cataluña, textos parlamentarios y legales*, Madrid, Reus, 2008

Lopez, Joaquín Maria, *Curso político constitucional*, intr. A. Elorza, Madrid, CEC, 1987

Lopez Aguilar, Juan Fernando *Lo stato autonomico spagnolo*, Padova, CEDAM, 1999

López-Aranguren Quiñones, Eduardo María, *Descentralización territorial, regionalismo y conciencia regional en la sociedad española contemporánea*, Madrid, Servicio de reprografía de la Universidad Complutense de Madrid, 1983

López García, José Antonio, “La presencia de Carl Schmitt en España”, in *Revista de estudios políticos*, Nº 91, 1996, pp. 139-168

López García, Antonio, “Ángel Ossorio y Gallardo: Cuerpo y alma del Maurismo”, en *Cuadernos Republicanos*, n. 71, 2009.

López Gómez, Antonio; Manso Porto, Carmen, *Cartografía del siglo XVIII: Tomás López en la Real Academia de la Historia*, Madrid, Real Academia de la Historia, 2006

López-Ocón Cabrera, Leoncio, “El cultivo de las Ciencias Humanas en el Centro de Estudios Históricos”, in *Revista complutense de educación*, Vol. 18, Nº 1, 2007, pp. 59-76

L. Lopez Rodó, *Las autonomías, encrucijada de España*, Madrid, Aguilar, 1980

López Sanchez, José María, “Política cultural exterior alemana en España durante la República de Weimar”, in *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2003, n 25, pp 235-253

López Sanchez, José María, *Heterodoxos españoles – el centro de estudios históricos, 1910-1936*, Madrid, Marcial Pons - CSIC, 2006

Lorente Sariñena, Marta María, “Constitución, ley y administración: una propuesta de (re)lectura de nuestra historia constitucional (1812-1931)” in *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo* coord. Cabanillas Sánchez, Antonio, Vol. 4, 2002

Lorente Sariñena, Marta María, “La Nación y las Españas”, in *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, N° 8, 2003, pp. 265-283

Lorente Sariñena, Marta María, “Cultura constitucional e Historiografía del constitucionalismo de España”, en *ISTOR*, n 16, 2004, pp.

Lorente Sariñena, Marta María, (dir.) *La jurisdicción contencioso administrativa en España – Una - Historia de sus orígenes*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, 2009.

Lorente Sariñera, Marta, *La nación y las Españas : representación y territorio en el constitucionalismo gaditano*, Madrid, UAM Ediciones, 2010.

Lucas Verdú, Pablo, *La lucha contra el positivismo jurídico en la república de Weimar. Teoría Constitucional de Rudolf Smend*, Madrid, Tecnos, 1987

Lucas Verdú, Pablo, “Reflexiones en torno y dentro del concepto de Constitución: La Constitución como norma y como integración política”, in *Revista de estudios políticos*, N° 83, 1994, pp. 9-28

Luis Díaz, Rafael de; Ortiz Muñoz, Luis, *Los problemas del día en las constituciones extranjeras*, Madrid : Blass, 1931.

Luis Martín de, Francisco, “Aproximación al liberalismo monárquico en la Segunda República Española”, in *Studia histórica. Historia contemporánea*, N° 8, 1990, pp. 121-143

MacDonogh, Gilles, *Prussia la perversione di un'idea – da Federico il Grande ad Adolf Hitler*, Milano, Mondadori, 1998.

Macías Picavea, Ricardo, *El problema nacional*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1899 (edizione utilizzata: Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1979)

Maeztu, Ramiro de, *La crisis del humanismo : los principios de autoridad, libertad y función a la luz de la guerra*, Barcelona, La Polígrafa, 1920

Maggeti, Daniel, “La excepción suiza”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 1, 1999, pp. 71-82

Máiz Suárez Ramón, “"España" y "Estado español" en el discurso político del

nacionalismo gallego histórico (1886-1993)”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, Nº 4, 2000, pp. 171-208

Mallada, Luca, *Proyecto de una nueva división territorial de España*, Madrid, Imp. y estereotipo de El Liberal, 1881

Mannori Luca; Sordi, Bernardo, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, Laterza, 2001.

Martí Ballesté, Basilio, *Autonomía económica y financiera de las Diputaciones Provinciales*, Huesca, Editorial V. Campo y Comp., [1930]

Martín Artajo, Rafael; Orduña Rebollo, Enrique; Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977

Martín Martín, Sebastian, “Adolfo Posada, Hacia un nuevo Derecho político. Reflexiones y comentarios”, in *Biblioteca de la catedra Saavedra Fajardo*

Martín Martín, Sebastian, *Derecho político e integración social - Biografía intelectual de Eduardo L. Llorens (1886-1943)*, tesis doctoral, dir. Petit, Carlos, Uni Huelva, 2008

Martín Martín, Sebastian, “El Estado en la España de los años treinta: De la constitución republicana a la dictadura franquista”, in *Res Publica*, n. 23, 2010, pp. 81-92

Martín Martín, Sebastian (est. prel., ed. e note), *El derecho político de la Segunda República - Francisco Ayala, Eduardo L. Llorens, Nicolás Pérez Serrano*, Madrid, Dickinson – Uni. Carlos III, 2011

Martín Mateo, Ramón. *El municipio y el estado en el derecho alemán*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1965

Martín Mateo, Ramón, *El Horizonte de la descentralización*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969

Martín Mateo, Ramón, “La autonomía local y el sistema normativo español”, in *Revista de administración pública*, Nº 94, 1981, pp. 53-88

Martín Retortillo, Sebastian, “Administración y Constitución”, in *Revista de administración pública*, Nº 53, 1967, pp. 9-34

Martín Retortillo, Sebastian; Argullol, Enric, *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica (1812 - 1931)*, Madrid, Alfaguara, 1973

Martín Retortillo, Sebastian, “En torno a la organización provincial”, in *Revista de administración pública*, Nº 93, 1980, pp. 7-28

Martín Retortillo, Sebastian, *Administración y constitución*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981

Martín Retortillo, Sebastian, *La provincia. Pasado, presente y futuro*, Madrid, Civitas, 1991

Martínez Hernández, María Carmen, *La Diputación de Córdoba, 1923-1991: regímenes políticos y gestión provincial*, Córdoba, Diputación Provincial, 2004

Martínez, Mateo, “La reforma administrativa de Javier de Burgos y la división territorial militar en Castilla y León. Proceso y criterios diferentes”, in *Investigaciones Historicas*, Uni. Valladolid, n. 15, 1995, pp. 315-328

Martínez Pérez, Fernando, “La historiografía de las instituciones administrativas en España (siglos XIX-XX), in ISTOR,

Martínez Pérez, Fernando, “La constitución de Bayona y la experiencia constitucional josefina”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, Nº 19, 2008, pp. 151-171

Martínez Pérez, Fernando, “Categorías y cuerpos: altos funcionarios en España (1852-1918)”, in *Anuario de historia del derecho español*, Nº 78-79, 2008-2009, pp. 461-480

Martíno, Antonio, *Spanien zwischen Regionalismus und Föderalismus [Texto impreso] : Entstehung und Entwicklung des Staates der Autonomien (Estado de las Autonomías) als historischer Prozess*, Frankfurt am Main, Lang, 2004

Martorell Linares, Miguel Angel, “La crisis parlamentaria de 1913-1917: La quiebra del sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración”, in *Revista de estudios políticos*, Nº 96, 1997, pp. 137-161

Massanet Beltrán, Jerónimo, *La Reforma constitucional : lo que se intenta y lo que debiera hacerse*, Palma de Mallorca, [Imp. de F. Soler], 1929

O. I. Mateos y de Cabo, *Estudios sobre Joaquín Costa derecho, política y humanismo en el marco de la Restauración Alfonsina*, Móstoles, Dykinson, 2007

Maura, Antonio, *Ideario de Antonio Maura sobre la vida local: (textos y estudios) - homenaje en el primer centenario del nacimiento de un gran español*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1954

Mauserberg, Jasper, *Ideen und Konzeption- Hugo Preuß für di Verfassung der deutschen Republik 1919 und ihre Durchsetzung im Verfassungswerk von Weimar*, Frankfurt am Main, Lang, 1991

Mazzacane, Aldo (coord.), *Korporativismus in den südeuropäischen Diktaturen*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2005

- McIlwain, Charles H., *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, Il Mulino, 1998
- Melis, Guido, *Storia dell'amministrazione italiana : 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996
- Melis, Guido, *Lo Stato negli anni Trenta - Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- Menéndez Alzamora, Manuel, *La generación del 14: una aventura intelectual*, Madrid, Siglo XXI, 2006
- Menéndez Pelayo, Marcelino, *Historia de los Heterodoxos Españoles*, III voll, Madrid, Librería Católica San José, 1880-1882
- Mesa Moles, Antonio, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946
- Mezzadra, Sandro, "Il corpo dello stato. Aspetti giuspubblicistici della Genossenschaftslehre di Otto von Gierke", in *Filosofia Politica*, Bologna, il Mulino, 1993, VII – 3, pp. 445-476.
- Mezzadra, Sandro, *La costituzione del sociale – il pensiero politico e giuridico di Hugo Preuss*, Bologna, il Mulino, 1999.
- Miguel Herrera, Carlos, "Kelsen y el socialismo reformista", in *Revista de estudios políticos*, N° 96, 1997, pp. 77-115
- Miguel Herrera, Carlos, "La herencia weberiana en la República de Weimar", in *Res publica*, n. 20, 2008, pp. 95-118
- Mikelarena Peña, Fernando; García-Sanz Marcotegui, Angel, "Españolismo, vasquismo y navarrismo foral: cambios y persistencias en la interpretación de la identidad navarra hasta 1936", in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 2, 1999, pp. 83-122
- Mikelarena Peña, Fernando, "La apuesta republicanizadora de la 1ª gestora de la Diputación de Navarra", in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 20, 2008, pp. 237-264
- Mijares Gavito, José Luis, *El Baron Vom Stein y la formación del régimen municipal moderno en Alemania*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1965
- Mina Apat, María Cruz, "Ideología, Fueros y Modernización: La metamorfosis del Fuerismo. II: siglos XIX y XX", in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, pp. 89-106
- Ministerio del Interior (a cura di), *El gobernador civil en la política y en la administración*

de la España contemporánea, Madrid, Ministerio del Interior, 1997

Mir i Bagó, Josep, *El sistema español de competencias*, locales, Madrid, Marcial Pons, 1991

Mirkin-Guetzevitch, Boris, *Las nuevas constituciones del mundo: textos integros de las de Alemania, Baviera, Prusia, Austria, Checoslovaquia, Dantzig, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Méjico...*, Madrid, Editorial España, 1931

Mirkin-Guetzevitch, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934.

Molas Batllori, Isidre, “La reforma del Senado durante el reinado de Alfonso XIII: Krausistas y regionalistas”, in *Revista de las Cortes Generales*, Nº 75, 2008, pp. 81-104

Molina Cano, Jerónimo, “Sobre la crisis del constitucionalismo español en la II República española”, en *Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas*, n. 1, 2011, pp. 89-102

Mommsen, Hans, “La riforma del Reich e le competenze regionali: il fantasma delle istanze intermedie fra il 1933 e il 1945” in *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, a cura di Janz, Otto, Schiera, Pierangelo, Siegrist, Hanne, Bologna, Il Mulino 1997

Mommsen, Wolfgang, *Max Weber und die Deutsche Politik*, Thübingen, Mohr (Paul Siebeck), 1974.

del Moral Ruiz, Joaquin, “Evolución presupuestaria y reglamentación contable de las haciendas locales y provinciales (1845-1911)”, in *Revista de estudios políticos*, Nº 93, 1996, pp. 445-464

del Moral Ruiz, Joaquin; Pro Ruiz, Juan; Suárez, Fernando, *Estado y territorio en España, 1820-1930: la formación del paisaje español*, Madrid, Los libros de la Catarata, 2007

Mohnhaupt, Hans, Grimm, Diether, *Costituzione : storia di un concetto dall'antichità ad oggi*, Roma, Carocci, 2008

Montserrat Figueras, P. “Notas sobre la introducción de la Escuela Histórica de Savigny en España”, in *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 1978, n. 17-18 pp. 371-393

Morell Ocaña, Luis, *El régimen local español*, Madrid, Civitas, 1988

Morell Ocaña, Luis, “Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia”, in *Civitas - Revista de Derecho administrativo*, n. 42, pp. 349-365, Madrid, 1984

Morell Ocaña, Luis, “La provincia en el segundo tercio del siglo XIX: su concepción como ámbito de articulación del centro político y la sociedad periférica”, in *Revista de Administración pública*, n. 114, 1987.

Morell Ocaña, Luis “Las provincias”, in *Tratado de derecho municipal*, vol. I, pp. 759-790, Madrid, Civitas, 1988

Moreno Alonso, Manuel, “La Guerra de la Independencia: la bibliografía del bicentenario”, in *Historia social*, N° 64, 2009, pp. 139-162.

Moreu Ballonga, José Luis, “El apéndice foral aragonés de 1925 y encrucijadas del Derecho civil y de la cuestión territorial en España”, in *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, N° 15, 2007-2008, pp. 81-124

Mori, Antonio, *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República española*, Madrid, 1932

Morodo, Raul y De Vega, Pedro, *Estudios de Teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, Universidad Complutense, 2001 t. I

Mortati, Costantino, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.

Muñoz de Bustillo, Carmen, “Asturias, Cuerpo de Provincia. - De la Corporación provincial en la Castilla Moderna”, en *Anuario de Historia del Derecho español*, 1992, pp. 355 - 475

Muñoz de Bustillo, Carmen, “De Corporación a Constitución: Asturias en España”, en *Anuario de Historia del Derecho español*, a. 1995, pp. 321- 403.

Muñoz Machado, Santiago, *El Problema de la vertebración del estado en España : (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid, Iustel, 2006

Müller, Christoph *Hugo Preuß und der lange deutsche Weg zur Vernunft*, Vorgelesen zur Veröffentlichung in den Oppermann-Studien, 2009

Nadal, Francesc, *Burgueses, burocratas y territorio: la política territorial en la España del siglo XIX*, Madrid, IEAL, 1987

Nadal, Jordi, *El fracaso de la revolución industrial en España : 1814-1913*, Barcelona , Ariel, 1975

Navajas Zubeldia, Carlos, “El problema regional durante la II República: el "caso riojano"”, in *Berceo*, N° 138, 2000, pp. 263-292

Nawiasky, Hans, *Der Bundesstaat als Rechtsbegriff*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1920

Nawiasky, Hans, *Grundprobleme der Reichsverfassung. t.1, Das Reich als Bundesstaat*, Berlin, Julius Springer, 1928

Nello i Colom, Oriol, *El debat de l'organització territorial de l'Estat: del passat fem-ne taula rasa?*, in *La regionalització del territori i els ens intermedis*, pp.67-71, Societat Catalana de Geografia - Diputació de Barcelona, 1990

Nieto Alejandro , *El mito de la administración prusiana*, Sevilla, Uni. Sevilla – Instituto Garcia Oviedo, 1962

Nieto Alejandro, “Los orígenes de lo contencioso administrativo en España”, in *Revista de Administración pública*, n. 50, 1966, pp. 27-50

Nieto Alejandro, “La retribución de los funcionarios en España (Historia y actualidad), in *Revista de Occidente*, Madrid,, 1967, pp.

Nieto, Alejandro, (1930-), *Estudios históricos sobre administración y derecho administrativo / Alejandro Nieto*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986

Nolte, Einrich, *La Repubblica di Weimar – Un'instabile democrazia fra Lenin e Hitler*, Milano, Christian Marinotti, 2006.

Notgemeinschaft der Deutschen Wissenschaft, *Verzeichnis der ausländischer Zeitschriften*, Berlin, 1934

Núñez Seixas, Xosé Manoel, *Entre Ginebra y Berlin. La cuestión de las minorías nacionales y la política internacional en Europa, 1914-1939*, Madrid, Akal, 2001

Oliver Araujo, Joan, *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Palma de Mallorca, Universitat de les Illes Balears, Servei de Publicacions i Intercanvi Científic, 1991

Orduña Rebollo, Enrique (pres.), *El Municipio constitucional*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003

Orduña Rebollo, Enrique, *Municipios y Provincias*, Madrid, CEPC, 2003

Orlando, Vittorio Emanuele, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889

Orlando, Vittorio Emanuele, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, Barbera, 1891

Ornaghi, Lorenzo, *Stato e corporazione : storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Milano, Giuffrè, 1984

Ornaghi, Lorenzo, “Corporazione”, in *Treccani – Enciclopedia delle Scienze sociali*,

Istituto per l'Enciclopedia Italiana, ver. Online
<http://www.treccani.it/enciclopedia/corporazione> 22/04/2011

Orobon, Marie-Angele, “La nación republicana entre herencia y ruptura. Una aproximación a la definición de España en el debate constitucional de 1931”, in *Historia Constitucional – Revista electronica de la Universidad de Oviedo*, n. 10, 2009. , págs. 201-215

Ortega y Gasset, José, *Obras Completas*, 10 voll., Bogotá, Editorial Taurus, 2004-2010.

Ortega Alvarez, Luis, “El nuevo papel de las diputaciones provinciales, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, 1991, n. 251, pp.471-491

Ortego Gil, Pedro, “El Proyecto de Diputaciones Provinciales de 1840: Modelo para la Ley de 8 de enero de 1845”, en *Cuadernos de Historia del Derecho*, Madrid, Uni. Complutense, 1998, n. 5, pp. 11-42

Pabón, Jesús, *Cambó :1876-1918*, Barcelona, Alpha, 1952

Palacio Morena (coord.), *La reforma social en España : en el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Consejo Económico y Social de España, 2004

Palomares, Jesús María, “Aproximación al regionalismo castellano durante la Segunda Republica”, in *Investigaciones Historicas*, Nº 5, 1985 , págs. 267-294.

Pastrana Morilla, Heliodoro, *La diputación provincial de Valladolid 1875-1930 : Política y gestión*, Valladolid, Diputación Provincial de Valladolid, 1997.

Payne, Stanley G., *La primera democracia española :la Segunda República, 1931-1936*, Barcelona, Paidós, 1995

Peláez, Manuel J., Seghiri, Miriam, “Ángel Ossorio Gallardo (1876-1943), advocat e intel·lectual catòlic, ambaixador i ministre de la República a l'exili: defensa de les institucions, el drets i els valors de Catalunya (1910-1946)”, in *Revista de Dret Històric Català*, pp. 195 - 209

Peláez, Manuel J., “Juristas madrileños y andaluces, defensores de los derechos y de la autonomía de Cataluña (1870-1949)”, in *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, Nº 15, 2007-2008, pp. 447-463

Peña González, José, “La cultura política en el sexenio”, in *Revista de derecho político*, Nº 55-56, 2002, pp. 33-106

Peña González, José, “Del Estado Integral al Estado de las Autonomías” , in *La España de las autonomías : reflexiones 25 años después*, coord. García Escudero, Joan Pío, Barcelona, Editorial Bosch, 2005, pp. 1157-1176

Peña González, José, *Historia política del constitucionalismo español*, Madrid, Dickinson, 2006.

Peña González, José, “Manuel Azaña: "el único estadista"”, in *Revista de derecho político*, Nº 68, 2007, pp. 29-76

Pendás García, Benigno, “Teoría del derecho y del Estado en Otto Von Gierke”, in *Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares*, Nº. 1, 1991-1992, págs. 109-160.

Pérez Ayala, Andoni, “La Constitución republicana de 1931 siete décadas después”, in *Cuadernos republicanos*, Madrid, CIERE, n. 49, 2002, pp. 13-34

Pérez Ayala, Andoni, “Federalismo y autonomías - La organización territorial del Estado en el constitucionalismo republicano”, in *Revista de derecho politico*, Madrid, UNED, n. 48-49, 2000, pp. 177-218.

Pérez Garzón, Juan Sisinio, “El nacionalismo español en sus orígenes: factores de configuración”, in *Ayer*, Nº 35, 1999, pp. 53-86

Pérez Juan, José Antonio, *Centralismo y descentralización. : organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.

Pérez Ledesma, Manuel, “Las Cortes de Cádiz y la sociedad española”, in *Ayer*, Nº 1, 1991, pp. 167-206

Pérez Núñez, Javier, “Las Diputaciones Provinciales de Vizcaya en el Trienio Liberal (1820-1823)” in *Euskal herriaren historiari buruzko biltzarra - Congreso de Historia de Euskal Herria - Congres d'Histoire d'Euskal Herria - Conference on History of the Basque Country*, Vol. 4, 1988

Pérez Núñez, Javier, “Francisco Agustín Silvela Blanco (1803-1857), ideólogo de la administración centralizada”, in *Revista de administración pública*, Nº 157, 2002, págs. 119-156

Pérez Núñez, Javier, “Acerca del gobierno y administración territorial en el régimen constitucional gaditano.”, in *Revista de estudios políticos*, Nº 144, 2009, pp. 143-165

Pérez Serrano, Nicolas, *La constitución española (9 diciembre 1931) – Textos, Bases, Antecedentes*, Madrid, Editorial Revista Derecho Privado, 1932.

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás, “Nicolás Pérez Serrano (1890-1961): semblanza y datos biográficos” in *Teoría y realidad constitucional*, Nº 18, 2006, pp. 503-528

Perfecto García, Miguel Angel, “Panorama de la idea corporativa en Europa hasta los años

30 del siglo XX”, in *Studia histórica. Historia contemporánea*, Nº 2, 1984, pp. 157-168

Perfecto García, Miguel Angel, “El corporativismo en España: desde los orígenes a la década de 1930, in *Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea*, Nº. 5, 2006, pp. 185-218

Peters, Hans, *Zentralisation und Dezentralisation*, Berlin, Julius Springer, 1928

Peters, Martín, *Die Genossenschaftstheorie Otto von Gierke*, Gottingen, 2001

Petit Calvo, Carlos, “El Código inexistente: Por una historia conceptual de la cultura jurídica en la España del siglo XIX”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, Nº 12, 1995, págs. 49-90

Petit Calvo, Carlos, “La prensa en la Universidad: Rafael Ureña y la 'Revista de ciencias jurídicas y sociales' (1918-1936)”, in *Quaderni Fiorentini*, n. 24, 1995, pp. 199 - 302

Petit Calvo, Carlos, “Revistas españolas y legislación extranjera. El hueco del derecho comparado”, in *Quaderni Fiorentini*, n. 35, 2006, pp. 255 - 338

Pi y Margall, Francisco, *Las nacionalidades*, studio introduttivo di Solé Tura, Jordi, Madrid, CEC, 1986.

Pi y Margall, Francisco, *Las nacionalidades :escritos y discursos sobre federalismo*, edizione e studio introduttivo di Maíz, Ramón, Madrid, Akal, 2009

Pierandrei, Franco, *La Costituzione spagnola del 9 dicembre 1931*, Firenze, Sansoni, 1946

Piñar Mañas, José Luis, “La administración periférica civil del Estado”, in *Revista de Administración pública*, n. 100-102, pp. 1899- 1941, Madrid, 1983

Pich i Mitjana, Josep, “La Génesis del catalanismo político: de los inicios de la Restauración a la crisis del Centre Català” in *Hispania: Revista española de historia*, CSIC, Vol. 68, Nº 229, 2008, pp. 437-469

Poetzsch-Heffter, Fritz, *Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Berlin, O. Liebmann, 1928

Pöppinghaus, Ernst-Wolfgang *"Moralische Eroberungen"?: Kultur und Politik in den deutsch-spanischen Beziehungen der Jahre 1919 bis 1933*, Frankfurt am Main, Vervuert, 1999

Portillo Valdés, José María, “Nación política y territorio económico: El primer modelo provincial español (1812)”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, Nº 12, 1995, pp. 247-278

Portillo Valdés, José María, Iñurritegui Rodríguez José María , *Constitución en España : orígenes y destinos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998

Portillo Valdés, José María, *Revolución de la nación: orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales - Boletín Oficial del Estado, 2000

Portillo Valdés, José María, “Cuerpo de nación, pueblo soberano: la representación política en la crisis de la monarquía hispana”, in *Ayer*, N° 61, 2006, pp. 47-76

Portillo Valdés, José María, *El Sueño criollo :la formación del doble constitucionalismo en el País Vasco y Navarra*, San Sebastián, 2006

Portillo Valdés, José María, “Constitucionalismo antes de la Constitución: la Economía Política y los orígenes del constitucionalismo en España”, in *Nuevo mundo, mundos nuevos*, N°. 7, 2007

Posada, Adolfo, *Principios de derecho político*, Madrid, Imprenta de la revista de Legislación, 1884

Posada, Adolfo, *Tratado de derecho administrativo :según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, Madrid. Victoriano Suárez, 1897, (II ed. 1923)

Posada, Adolfo, *Derecho político comparado*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1906

Posada, Adolfo, *Evolución legislativa del régimen local en España : 1812-1909*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1910 (riedito in Madrid, INAP, 1982)

Posada, Adolfo, *Spanisches Staatsrecht* , Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1914

Posada, Adolfo, *El Régimen municipal de la ciudad moderna. Bosquejo del régimen local en España, Francia, estados alemanes y Estados Unidos*, Madrid, Victoriano Suárez, 1916

Posada, Adolfo, *Tratado de derecho político*, Madrid, Victoriano Suárez, 1923, II voll., 3ª ed. rev.

Posada, Adolfo, *La reforma constitucional*, Madrid, Librería de Victoriano Suárez 1931.

Posada, Adolfo, *La nouvelle constitution espagnol: le régime constitutionnel en Espagne, evolution, textes, commentaires*, Paris, 1932 (disponibile in lingua spagnola nella recente traduzione a cura di Bueno Armijo, Antonio María, con un saggio introduttivo di Varela Suanzes-Carpeña, Joaquin, Madrid, INAP, 2006)

Posada, Adolfo, *La idea pura del Estado*, Madrid, Revista Derecho Privado, 1935

- Posada, Adolfo, *Escritos municipalistas y de la vida local*, Madrid, INAP, 1979
- Posada, Adolfo, *Breve historia del krausismo español*, Universidad de Oviedo, 1981
- Posada, Adolfo, *Fragmentos de mis memorias*, Universidad de Oviedo, 1983
- Posada Herrera, José de *Lecciones de administración; trasladadas por sus discípulos D. J. Antonio de Rascón, D. Francisco de Paula Madrazo y D. Juan Pérez Calvo*, Madrid, Establecimiento tipografico, calle del Sordo, 1845.
- J. Prats i Català, “La provincia ante la Constitución y las autonomías”, en *Documentación Administrativa*, Madrid, 1979, n. 182, pp. 411 – 457.
- Preuss, Hugo, *Das deutsche Volk und die Politik*, Jena, 1916
- Preuss, Hugo, *Wet-östliches Preußen* in “Die Nation”, 1898/99, XVI. Jahrg., p. 701, 716, 732
- Preuss, Hugo, *Vorschläge zur Abänderung der Reichsverfassung und der Preußischen Verfassung, nebst Begründung*, manoscritto a stampa, Settembre 1917.
- Preuss, Hugo, “Die Improvisierung des Parlamentarismus” in “Norddeutsche Allgemeine Zeitung”, 58. Anno, Nr. 549, 26-10-1918.
- Preuss, Hugo, *Volksstaat oder verkherter Obrigkeitsstaat?* In “Berliner Tageblatt”, Anno 47, Nr. 583, 14-11-1918.
- Preuss, Hugo, *Denkschrift zum Entwurf des Allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919* in Reichsanzeiger, 20-1-1919.
- Preuss, Hugo, *Begründung des Entwurfs einer Verfassung für das Deutsche Reich*, in Resoconto stenografico della XIV seduta della Assembleia Nazionale in Weimar del 24-2-1919, p. 284.
- Preuss, Hugo, *Das Verfassungswerk von Weimar*, in “Das Neue Reich”, Nr. 20, 10-8-1919
- Preuss, Hugo, “Ist Preußen ein »Land«?” In *Die Deutsche Nation*, Anno 3, III Foglio, Marzo 1921.
- Preuss, Hugo, *Staat, Rechts un Freiheit. Aus 40. Jahren Deutscher Politik und Geschichte*, Tübingen, Mohr, 1927.
- Proudhon, Pierre Joseph, *Del principio federativo*, Milano, I libri dell'unione, 2005.
- Punset Blanco, Ramón, “Los primeros veinte años de ciencia española del Derecho Constitucional”, in *Revista de estudios políticos*, N° 108, 2000, pp. 225-243

Quiroga Fernández de Soto, Alejandro, “La idea de España en los ideólogos de la dictadura de Primo de Rivera: El discurso católico-fascista de José Pemartín”, in *Revista de estudios políticos*, N° 108, 2000, pp. 197-224

Quiroga Fernández de Soto, Alejandro, *Haciendo españoles : la nacionalización de las masas en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008

Ramírez Jiménez, Manuel, “Crisis de la Segunda República española: un análisis objetivo 75 años después”, in *Revista de derecho político*, N° 68, 2007, pp. 11-28

Ramírez, Manuel, “Cara y cruz de la Segunda República”, in *Cuadernos de pensamiento político FAES*, N°. 11, 2006, pp. 149-176

Ramírez, Manuel, “Diciembre de 1931: una constitución no integradora”, in *Cuadernos de pensamiento político FAES*, N°. 13, 2007, pp. 83-108

Ramon Recalde, J. *La Construcción de las naciones*, Madrid, Siglo XXI, 1982

Ramos Fernández-Torrecilla, Francisco, *Reformistas y reformas en la administración española*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005

Ramos Vázquez, Isabel, “Sobre la naturaleza jurídica de las diputaciones provinciales (1812-1845)”, in *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, N° 12, 2003, pp. 481-528

von Rauchhaupt, Friedrich Wilhem, *Importancia del derecho español para la Ciencia del derecho comparado*, Madrid, Tipografía de Archivos, 1930

von Rauchhaupt, Friedrich Wilhelm, „Spaniens neue Selbstverwaltung”, in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1928

Rebok, Sandra, „Las primeras insituciones científicas alemanas en España: los comienzos de la cooperación institucional en los albores del siglo XX“, in *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, n. 747, 2011, págs. 169-182

Redlich, Josef, *Local government in England*, London, Macmillan and Co., 1903

Redslob, Robert, *Die parlamentarische Regierung*, Tübingen, Mohr, 1918

Reguera Rodriguez, Antonio T., *Geografía de Estado: Los marcos institucionales de la ordenación del territorio en la España contemporánea (1800-1940)*, Uni. León, 1998.

Rey Reguillo, Fernando del, “Semblanza de la élite parlamentaria en la crisis de la restauración (1914-1923)”, in *Revista de estudios políticos*, N° 93, 1996, pp. 177-201

Ribagorda Esteban, Alvaro, “Una ventana hacia Europa: La Residencia de Estudiantes y sus actividades culturales (1910-1936)” in *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, Nº. 14, 2007

Ribka, Sabine, “Ortega y la revolución conservadora”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, Nº 8, 2002, pp. 167-196

Rico Linage, Raquel, *Constituciones históricas*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1994

Riquer i Permanyer, Borja de, “Aproximación al nacionalismo español contemporáneo”, in *Studia histórica. Historia contemporánea*, Nº 12, 1994, págs. 11-29

Riquer i Permanyer, Borja de, “El surgimiento de las nuevas identidades contemporáneas: propuestas para una discusión” in *Ayer*, Nº 35, 1999, págs. 21-52

Ritter, Erwin, *Freie Reichsländer*, Köln, Gilde-Verlag, 1927

Rivaya García, Benjamín, “Kelsen en España”, in *Revista de estudios políticos*, Nº 107, 2000, pp. 151-177

Rivière Gómez, Aurora, “La historiografía autonómica en España: un balance”, in *Cuadernos de historia contemporánea*, Uni. Complutense, Nº 22, 2000, pp. 349-358

Roca Roca, Eduardo, “Los orígenes constitucionales de la provincia”, in *Documentación administrativa*, Nº 194, 1982, págs. 103-122

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Posada Herrera y los orígenes del derecho administrativo español*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001

Rodríguez Miguel, Miguel Angel, “Luis Araquistain ante la crisis de la República de Weimar (1932-1933)” in *Cuadernos de historia contemporánea*, Uni Complutense, Nº 18, 1996, págs. 67-82

Rodríguez Sanjurjo, Primitivo, *Errores de la actual división provincial de España y fundamentos geográficos para una nueva división en provincias*, Madrid, 1925

Rojas Quintana, Felipe Alfonso, “Enrique Gil y Robles: la respuesta de un pensador católico a la crisis del 98”, in *Hispania sacra*, Vol. 53, Nº 107, 2001, pp. 213-228

Román, Paloma; Vanaclocha, Francisco J., “Repertorio Bibliográfico sobre aspectos jurídico-políticos e institucionales de la segunda república española”, in *Revista de derecho político*, n.12, 1981-82, pp. 399-415

Romano, Andrea (a cura di), *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800. Atti del seminario*

internazionale di studi in memoria di Francisco Tomas Y Valiente (Messina, 14 - 16 novembre 1996), Milano, Giuffrè, 1998

Romano, Andrea (a cura di) *Costituzione di Sicilia : stabilita nel generale straordinario Parlamento del 1812 : preceduta da un discorso sulla medesima e da diplomi relativi alla convocazione del Parlamento e alla sanzione di tutte le proposte di esso : coll'aggiunta di un compendio della Costituzione d'Inghilterra*, ristampa anastatica, Rubbettino, 2000

Romano, Santi, *Decentramento amministrativo*, Milano, Società Editrice Libreria, 1897

Roura Gómez, Santiago A., “Los procedimientos de reforma en las experiencia del Constitucionalismo Republicano Español (1873 y 1931)”, in *Revista de estudios políticos*, N° 101, 1998, pp. 273-301

Rovira y Virgili, Antonio, *El nacionalismo catalán : su aspecto político, los hechos, las ideas y los hombres*, Barcelona, Editorial Minerva, [191-?]
Rowe, *Problems of city government*, New York, Appleton, 1908

Royo Villanova, Antonio, *La autonomía y la municipalización*, Madrid, Imprenta Municipal, 1919

Rubio Pobes, Coro, “El País Vasco y la implantación del Estado liberal: Centralización y unidad constitucional”, in *Revista de estudios políticos*, N° 95, 1997, pp. 219-242

Rugge, Fabio, *Il governo delle città prussiane fra '800 e '900*, Milano, Giuffrè, 1989.

Rugge, Fabio (a cura di), *I regimi delle città – il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Milano, Franco Angeli, 1992.

Ruipérez y Alamillo, Javier, “La Constitución y su estudio. Un episodio en la forja del Derecho Constitucional europeo: método jurídico y régimen político en la llamada teoría constitucional de Weimar”, in *Teoría y realidad constitucional*, parte I, N° 21, 2008, pp. 243-305 e parte II, N° 22, 2008, pp. 255-295

Ruiz-Manjón Cabeza, Octavio, “Las Cortes Constituyentes de la Segunda República: un escenario de las tensiones en el radicalismo español”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, N° 6, 1991, pp. 105-118

Ruiz-Manjón Cabeza, Octavio, *Fernando de los Ríos: un intelectual en el PSOE*, Madrid, Síntesis, 2007

Rürup, Reinhard, “Génesis y fundamentos de la Constitución de Weimar” in *Ayer*, N° 5, 1992, págs. 125-158

Rus Rufino, Salvador, “Evolución de la noción de Derecho natural en la Ilustración española”, in *Cuadernos Dieciochistas*, N° 2, 2001, pp. 229-259

Rusconi, Gian Enrico; Winkler, Heinrich August, *L'eredità di Weimar*, Roma, Donzelli, 1999.

Saborit, Andrés, *Julián Besteiro*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España, 2008

Saez Capel, Horacio, *Geografía y matemáticas en la España del siglo XVIII*, Villasar del Mar, Oikos, 1982;

Sanchez Agesta, Luis (dir.), *Sociología de la Administración pública española*, Madrid, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, 1968

Sánchez Agesta, Luis, *Historia del constitucionalismo español : (1808-1936)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984 (4º ed.)

Sanchez-Arcilla Bernard, José, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporaneas, 1808-1975*, Madrid, Dickinson, 1991

Sanchez Illán, Juan Carlos, “Ortega y Azaña frente a la España de las autonomías: de la ley de mancomunidades al estatuto de Cataluña, 1914-1931”, in *Cuadernos Republicanos*, Madrid, CIERE,

Sánchez Marroyo, Fernando, “La crítica del centralismo liberal en los siglos XIX y XX. Los esfuerzos de movilización de las clases medias a la búsqueda de una nueva reordenación político-administrativa de España” in *Anales de Historia contemporánea*, Murcia, Servicio de publicaciones de la Universidad, n. 20, 2004, pp. 123-140

Sánchez-Prieto, Juan María, “El siniestro estrabismo: historiografía y nación en la España contemporánea”, in *Hispania: Revista española de historia*, CSIC, Vol. 65, Nº 219, 2005, pp. 281-306

Sanchez Rivera, J., *Regiones y provincias: ventajas de la división político-regional sobre la provincial*, en “Revista de los Tribunales”, 58, 1924, 369-371, 379-383, 420-42

Sanchez de Toca, Juan, *Regionalismo, municipalismo y centralización*, Madrid, Reus, 1921.

Sánchez Jiménez, José, *La España contemporánea - Vol. 3 - De 1931 a nuestros días*, Madrid, Istmo, 1991

J. M. Sanchez Ron; J. Garcia-Velasco *100 años de la JAE La Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas en su Centenario*, Madrid, CSIC – Residencia de Estudiantes, 2010

Santamaría de Paredes Castillo, Vicente, *Curso de derecho político: según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente*, Madrid,

Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1890

Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX : (1812-1845)*, Sevilla, Instituto Garcia Oviedo, 1973.

A. J. Santamaria - Enrique Orduña - Rafael Martín Artajo, *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, INAP, 1977

Santana Molina, Manuel, *La Diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, INAP, 1989

Sarrión i Gualda, Josep, *Història de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1912-1939*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1982

Sartorius, Otto, *Neuordnung von Verfassung und Verwaltung in Reich und Ländern*, Hannover, Techn. Hochschule : Wirtschaftswissensch. Gesellsch. zum Studium Niedersachsens, 1928

Sauer, Wolfgang, “El problema del Estado nacional alemán” in *Ayer*, N° 5, 1992, pp. 27-70

Sauquillo, Juan, “El hombre excepcional: Una Metáfora habitual de la cictulacion politica de las élites en los tiempos de Joaquin costa”, in *Centenario de la Informacin del Ateneo de Madrid sobre Oligarquía y Caciquismo*, Madrid, Ateneo de Madrid – Editorial Fundamentos, 2001, pp.354-398

Schiera, Pierangelo, *Il laboratorio borghese: scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna, Il Mulino, 1987

Schiera, Pierangelo, *Le autonomie e l'Europa – profili storici e comparati*, Bologna, Il Mulino, 1993

Schmidt-Nowara, Christopher, “El Mito Liberal del Imperio: España, Cuba y el 98”, in *Studia histórica. Historia contemporánea*, N° 17, 1999 , pp. 53-63

Schmitt, Carl *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972

Schmitt, Carl, *Dottrina della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984

Schmitt, Carl, *Democrazia e liberalismo*, Milano, Giuffrè, 2001

Schulz, Gehrard, *Zwischen Demokratie und Diktatur – Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik: Band I “Die periode der Konsolidierung und Revision des Bismarckeschen Reicjsaufbaus 1919 – 1930; Band II “Deutschland am Vorabend der Großen Krise”*, Berlin, de Gruyter, 1987

Schulze, Hagen, *Otto Braun oder Preussens demokratische Sendung : eine Biografie*,

Frankfurt/M. - Berlin – Wien, Propyläen, 1981

Schulze, Hagen, *La repubblica di Weimar – La Germania dal 1918 al 1933*, Bologna, Il Mulino, 1987.

Seco Serrano, Carlos, *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Economicos, 1984

Serrallonga i Urquidi, Joan, “El aparato provincial durante la Segunda República. Los gobernadores civiles, 1931-1939”, in *Hispania Nova – Revista de Historia Contemporánea*, 2007, n.7, <http://hispanianova.rediris.es>

Sevillano Calero, Francisco, “El "mito del 98" en la cultura española”, in *Pasado y memoria: Revista de historia contemporánea*, Nº. 3, 2004, pp. 195-208

Sierra Alonso, María, Peña, María Antonia, Zurita Aldegue, Rafael, “Los artífices de la legislación electoral: una aproximación a la teoría del gobierno representativo en España (1845-1870)”, in *Hispania: Revista española de historia*, CSIC, Vol. 66, Nº 223, 2006, pp. 633-670

Simon Tobalina, Juan Luis de *El Estado autonómico y sus matices federales*, Madrid, IEAL, 1981.

Smend, Rudolf, *Costituzione e diritto costituzionale*, introduzione di Zagrebelsky, Gustavo, Milano, Giuffrè, 1988

Solano Rodríguez, Remedios *La influencia de la Guerra de la Independencia en Prusia a través de la prensa y la propaganda: la forjadura de una imagen sobre España (1808-1815)*, Tesi di dottorato, Madrid, Universidad Complutense,

Solano Rodríguez, Remedios, “La Guerra de la Independencia en el mundo germano” in *Cuadernos Dieciochistas*, Nº. 8, 2007, págs. 101-119

Solé Tura, Jordi, Eliseo Aja, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, Siglo XXI, 1977 (nueva edizione del 2008 con prologo di Marta Lorente Sarineña)

Solozábal Echavarría, Juan José Restauración, “Régimen constitucional y parlamentarismo” , en *Claves de razón práctica*, Nº 77, 1997, pags. 16-23

Solozábal Echavarría, Juan José, “El problema de la soberanía en el Estado autonómico”, en *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, Nº 1, 1998, págs. 461-502

Solozábal Echavarría, Juan José, “El Estado autonómico como estado compuesto”, in *Revista de estudios políticos*, Nº 110, 2000, pp. 9-26

Solozábal Echavarría, Juan José, “El Estado federal como Estado compuesto”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, N° 6, 2001, págs. 121-136

Solozábal Echavarría, Juan José, “Nacionalismos e integración” en *Hacia una España plural, social y federal*, coord. Valls Llobet, Carme y Donaldson, Michael 2005, pp. 129-134

Solozábal Echavarría, Juan José, “El Estado Autonómico y sus presupuestos históricos”, in *Claves de razón práctica*, N° 178, 2007, pp.. 60-63

Sordi, Bernardo, *Tra Weimar e Vienna – Amministrazione pubblica e teoria giuridica nel primo dopoguerra*, Milano, Giuffrè, 1987.

Sordi, Bernardo, “Sovranità e integrazione: rileggendo due teorie dello Stato (a proposito di: Hermann Heller, La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato)”, in *Quaderni Fiorentini*, 1989, n. 18, pp. 643 – 667

Sosa Wagner, Francisco, “La Autonomía Local”, in *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, N° 239, 1988, pp. 1351-1362, N° 240, 1988, pp. 1623-1636, N° 241, 1989, págs. 9-30

Sosa Wagner, Francisco “Posada Herrera”, in *Revista de administración pública*, N° 142, 1997, págs. 7-52

Sosa Wagner, Francisco, *Maestros alemanes del derecho público*, Madrid, Marcial Pons, 2005

Sosa Wagner, Francisco, *Juristas en la Segunda República : 1. Los iuspublicistas*, Madrid , Marcial Pons, 2009

Spanische Forschungen der Goerresgesellschaft, *Gesammelte Aufsätze zur Kulturgeschichte Spaniens, 1. Reihe*, Münster, Aschendorffschen Verlagsbuchhandlung, 1928

Staff, Ilde “Forme di integrazione sociale nella Costituzione di Weimar” in *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, a cura di Gozzi, Gustavo e Schiera, Pierangelo, Bologna, il Mulino, 1987.

Stier-Somlo, Fritz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs von 11. August 1919*, Bonn, A. Marcus & E. Weber, 1919

Stolleis, Michael, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 3. Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur*, München, Beck, 1999

Stolleis, Michael, *Storia del Diritto pubblico in Germania – vol I – Publicistica*

dell'Impero e scienza di Polizia, Milano, Giuffrè, 2008

Stürmer, Michael, *Die Weimarer Republik*, Königstein, Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, 1980

Stürmer, Michael, *L'impero inquieto : la Germania dal 1866 al 1918*, Bologna, Il Mulino, 1993

Suárez Cortina, Manuel, “Región, regionalismo e historia: La invención de la tradición en la Cantabria contemporánea”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, Nº 11, 1994, pp. 215-240

Suárez Cortina, Manuel, (coord.), *La cultura española en la Restauración (I Encuentro de Historia de la Restauración)*, Madrid, Sociedad Menéndez Pelayo, 1999

Suárez Cortina, Manuel, “Liberalismo, política y constitución en la España contemporánea: una mirada desde la historia constitucional”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, Nº 19, 2008, pp. 289-312

Suárez Cortina, Manuel, (ed.), *Libertad, armonía y tolerancia :la cultura institucionista en la España contemporánea*, Madrid, Tecnos, 2011

Tavares de Almeida, Pedro; Branco, Rui Miguel (dir.), *Burocracia, Estado e Território – Portugal e Espanha (séculos XIX-XX)*, Lisboa, 2007.

Terol Becerra, Manuel José, “Sobre la interpretación de la Constitución y de la Ley en España (1812-1978)”, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Nº. 15, 1993, pp. 183-235

Tocqueville, Alexis de , *L'ancienne Regime et la REvolución*, Paris, Michel Levy Freres, 1856

Tomás y Valiente, Francisco, “La Constitución de 1978 y la historia del Constitucionalismo español”, *Anuario de historia del derecho español*, Nº 50, 1980, pp. 721 - 751

Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 1986

Tomás y Valiente, Francisco, “El estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada”, in *La II República. El primer bienio. III Coloquio de Segovia sobre Historia contemporánea de España*, Madrid, siglo XXI, 1987, pp.

Tomás y Valiente, Francisco, “Claudio Sánchez Albornoz”, in *Anuario de historia del derecho español*, Nº 63-64, 1993-1994, pp. 1089-1099

Tomás Villarroya, Joaquín, “La formación de Gobierno durante la Segunda República”, in

Revista de estudios políticos, Nº 204, 1975, pp. 49-94

Tommasi, Carlo, “Dal “Kaiserreich” a Weimar: La forma di governo in Germania e Hugo Preuss” in *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, a cura di Gozzi, Gustavo e Schiera, Pierangelo, Bologna, il Mulino, 1987.

Torregrosa Perís, José Ramón, “El pensamiento político de son Gumersindo de Azcárate”, in *Revista de estudios políticos*, Nº 135-136, 1964, pp. 121-136

Treue, Wolfgang, *Deutsche Parteiprogramme seit 1861*, Göttingen – Zürich – Berlin – Frankfurt, Musterschmidt, 1968

Trevijiano Fos (a cura di), *Exposición de los motivos de los estatutos municipales y provinciales*, Madrid, IEAL, 1974

Trías Vejarano, Juan, “La autonomía local y las asociaciones en el pensamiento de Tocqueville”, in *Revista de estudios políticos*, Nº 123, 1962, pp. 133-194

Tripel, Heinrich, *Staatsrecht und Politik*, Berlin und Leipzig, de Gruyter, 1927

Trujillo Fernández, Gumersindo,*Introducción al federalismo español :(ideología y fórmulas constitucionales)*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo, 1967

Trujillo Fernández, Gumersindo (coord.), *Federalismo y regionalismo - trabajos del Simposio Internacional sobre Federalismo y Regionalismo Contemporáneos, celebrado en la Universidad de La Laguna, durante los días 26 de septiembre a 3 de octubre de 1977*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979

Tudela Aranda, José; Knüpling, Félix (a cura di), *España y modelos de federalismo*, Madrid, Fundación Manuel Giménez Abad - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010

Tuñón de Lara, Manuel, *La España del siglo XX – De la Segunda República a la Guerra Civil*, Barcelona, Laia, 5ª ed., 1981

Tuñón de Lara, Manuel, *Medio siglo de cultura española – (1885 – 1936)*, Madrid, Tecnos, 1984

Tuñón de Lara, Manuel, “El sistema de partidos en 1931-1933”, in *Historia contemporánea*, Uni. País Vasco, Nº 6, 1991, pp. 59-84

Tusell Gomez, Javier, *La reforma de la administración local en España: 1900-1936*, Madrid, INAP, 1973

Tusell Gomez, Javier, “El sufragio universal en España (1891-1936): un balance historiográfico” in *Ayer*, Nº 3, 1991, págs. 13-62

Unruh, Peter, *Weimarer Staatsrechtslehre und Grundgesetz : ein verfassungstheoretischer Vergleich*, Berlin, Duncker und Humblot, 2004

Urrutia León, Manuel Maria “Miguel de Unamuno y «España con honra» (1924-1925)”, in *Cuadernos de la Cátedra Miguel de Unamuno*, N° 47, 1, 2009, pp. 193-234

Vandelli, Luciano, *El poder local. Su origen en la Francia rEvoluciónaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992

Varela Ortega, José, “Orígenes y desarrollo de la democracia: algunas reflexiones comparativas”, in *Ayer*, N° 28, 1997, págs. 29-60

Varela Ortega, José (coord.), *El poder de la influencia – Geografía del caciquismo en España (1875 – 1923)*, Madrid, CEPC, 2001.

Varela Ortega, José, *Los amigos políticos : partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2001

Varela, Santiago, *El problema regional en la segunda República*, Madrid, unión editorial, 1976.

Varela Suanzes Carpeña, Joaquin, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico : las Cortes de Cádiz*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983

Varela Suanzes Carpeña, Joaquin, “La Constitución española de 1931 – Reflexiones sobre una Constitución de vanguardia”, en *Segundas Jornadas Niceto Alcalá Zamora y su epoca*, Prieto de Cordoba, 1998.

Varela Suanzes Carpeña, Joaquin, “La Constitución de 1978 en la historia constitucional española”, in *Revista española de derecho constitucional*, N° 69, 2003, pp. 31-67

Varela Suanzes Carpeña, Joaquin, “La Constitución de 1978 en la Historia de España: Continuidad y ruptura”, in *Corts, Anuario de derecho parlamentario*, Valencia, 2004, n. 15, p. 19 – 38.

Varela Suanzes Carpeña, Joaquin, “El Estado en la España del siglo XX: concepto y estructura”, in *Revista de estudios políticos*, N° 131, 2006, págs. 23-52

Varela Suances-Carpegna, Joaquín, *Política y constitución en España (1808-1878)*, Madrid Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007

Varela Suanzes Carpeña, Joaquin, “La doctrina de la constitución histórica de España”, in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, N° 6, 2010

Vera Santos, José Manuel, “La influencia del constitucionalismo francés en la fase de iniciación constitucional española (1808-1834)”, in *Revista de derecho político*, Nº 66, 2006, pp. 121-180

Vilches García, Jorge, “Pi y Margall, el hombre sinalagmático”, in *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, Nº 6, 2001, pp. 57-90

Villacañas Berlanga, José Luis, “Hacia la definición de un nuevo liberalismo. El pensamiento tardío de Ortega y Gasset”, in *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, Nº 750, 2011, págs. 741-754

Villacorta Baños, Francisco, *Burguesía y cultura: los intelectuales españoles en la sociedad liberal, 1808-1931*, Madrid, Siglo XXI de España, 1980

Villacorta Baños, Francisco, *El Ateneo Científico, Literario y Artístico de Madrid (1885-1912)*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Centro de Estudios Históricos, 1985,

Villacorta Baños, Francisco, *Profesionales y burócratas: estado y poder corporativo en la España del siglo XX, 1890-1923*, Madrid, Siglo XXI de España, 1989

Villacorta Baños, Francisco, “Dictadura y grupos profesionales organizados, 1923-1930”, in *Ayer*, Nº 40, 2000, pp. 51-78

Villanueva, Francisco, *La Crisis de la democracia :ensayo histórico-político-filosófico*, Madrid, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1927

Villanueva, Francisco, *El momento constitucional : crónica de actuaciones públicas y privadas para salir de la dictadura en España* , Madrid, Sucesores de F. Pena, 1929

Villanueva, Francisco, *La dictadura militar*, Javier Morata, 1930

Viñas, Ángel (dir.), *Al servicio de la República :diplomáticos y guerra civil*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación - Marcial Pons, 2010

Wegner, Konstanze, “Linksliberalismus im wilhelminischen Deutschland und in der Weimarer Republik” in *Geschichte und Gesellschaft*, 4. Jahrg., H. 1, 1978, pp. 120-137

Weis, Eberhard, *Reformen in rheinbündischen Deutschland*, München, Wien, Oldenburg, 1984

Winkler, Heinrich August, *La repubblica di Weimar : 1918-1933 : storia della prima democrazia tedesca*, Roma, Donzelli, 1998

Wyduckel, Dieter, “La soberanía en la historia de la dogmática alemana” *Fundamentos:*

Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional, N° 1, 1998, págs. 203-294

Yanini Montes, Alicia, “La manipulación electoral en España: sufragio universal y participación ciudadana (1891-1923)” in *Ayer*, N° 3, 1991, págs. 99-114

Zancada, Práxedes, *Los Problemas constitucionales de España*, Madrid, CIAP, 1930

Zaske, Erhard, *Der föderative Gedanke in der Weimarer Reichsverfassung und deren Revision nach föderalist. Gesichtspunkten*, Jena, Inauguraldissertation, 1925

Fonti e Bibliografia

Appendici

Appendice cartografica e statistica¹

¹ Le figg. 1 e 2 sono tratte da J. Burgueño, *Geografía política de la España constitucional – La división provincial*, pp. 93 e 157; la fig. 3 <http://www.zonu.com/fullsize/2009-09-17-2238/Mapa-Politico-de-Espana-1854.html>; la fig. 4 <http://iris.cnice.mec.es/kairos/mediateca/cartoteca/pagsmapas/republica2.html>; le figg. 5, 6, 7: LeMO: Lebendiges virtuelles Museum Online - Deutsches Historisches Museum, <http://www.dhm.de/lemo/>; la fig. 8 A. Brecht, *Föderalismus, Regionalismus und Teilung Preußen*, Bonn, Dümmler, 1949

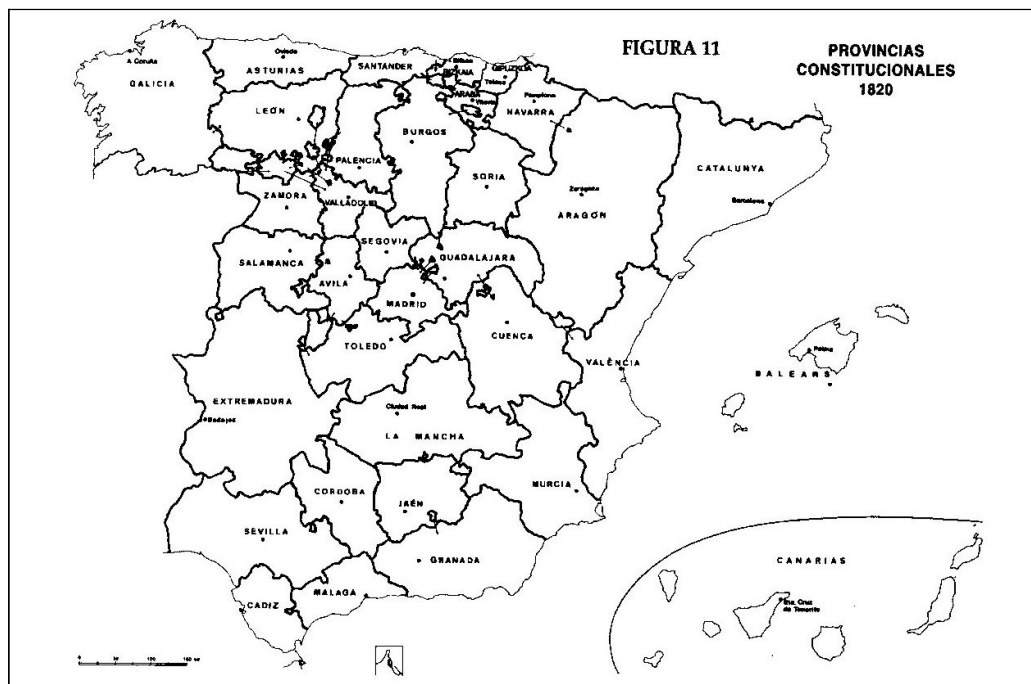


Fig. 1: Le provincie costituzionali secondo la Istruzione del 1820



Fig. 2: La divisione provinciale secondo il decreto del 1833

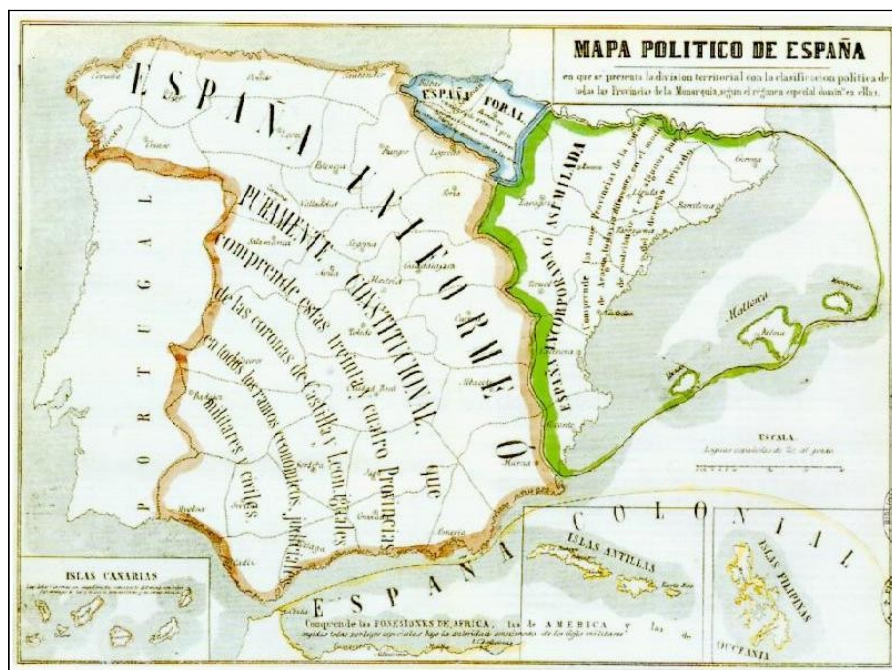


Fig. 3: “Mapa político de España” - 1854. Cartina scolastica



Fig. 4: La Seconda Repubblica e le elezioni a Cortes Constituyentes del 1931

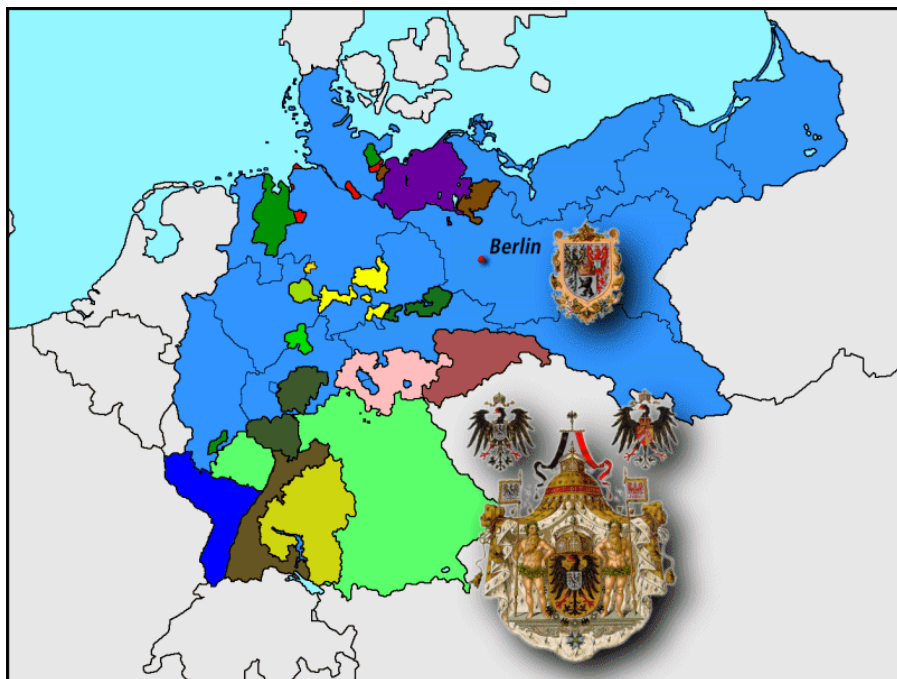


Fig. 5: L'Impero tedesco nel 1871

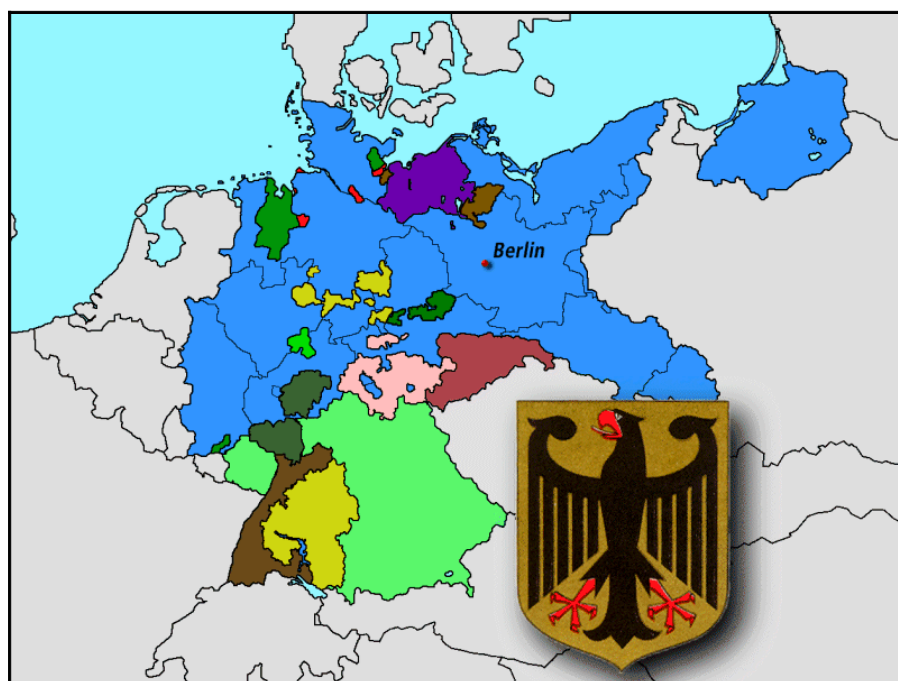


Fig. 6: La Repubblica di Weimar - 1919

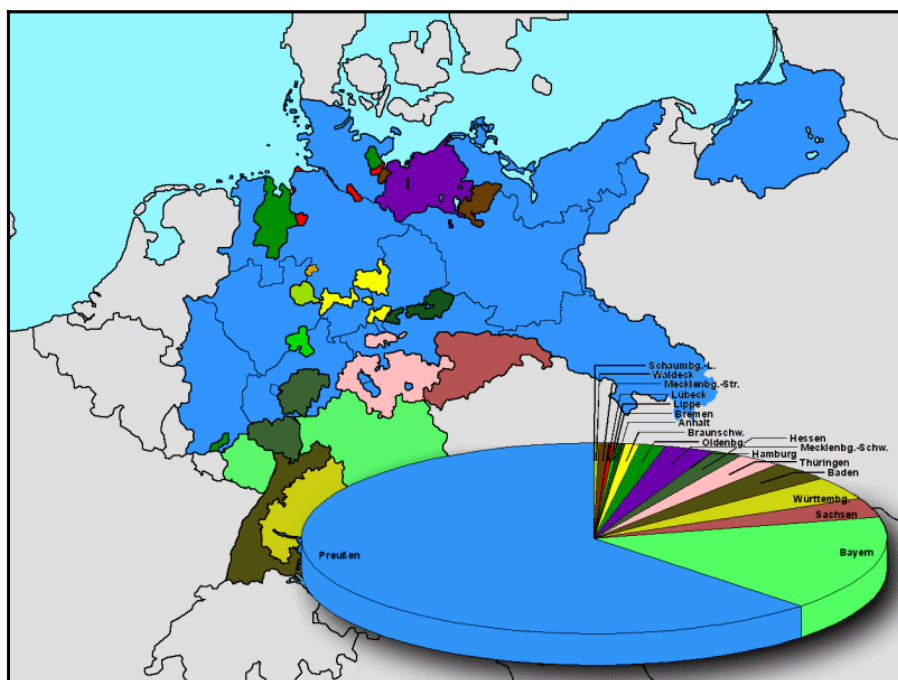


Fig. 7: Le proporzioni fra i diversi *Länder* in Weimar



Fig. 8: Il progetto di riordino territoriale di Hugo Preuss - 1918

Appendice documentale

- Documento 1: Estratto della Costituzione della Repubblica de Weimar – 11 agosto 1919

PARTE PRIMA
STRUTTURA E FUNZIONI DEL REICH

Capo I
Reich e Länder

Art. 1 – Il *Reich* tedesco è una repubblica. Il potere statale emana dal popolo.

Art. 2 – Il territorio del *Reich* si compone dei territori dei *Länder* tedeschi. Altri territori potranno essere riuniti al *Reich*, con legge di questo, se la loro popolazione ne esprima il desiderio, in virtù del diritto di autodecisione.

Art. 3 – La bandiera del *Reich* è nero-rosso-oro. La bandiera mercantile è nero-bianco-rosso, con i colori del *Reich* nell'angolo superiore interno.

Art. 4 – I principi fondamentali riconosciuti dal diritto delle genti hanno valore di parti integranti del diritto tedesco.

Art. 5 – Il potere statale nelle materie di competenza del *Reich* viene esercitato dagli organi di questo in base alla sua costituzione; nelle altre materie dagli organi dei *Länder*, in conformità alle loro leggi costituzionali.

Art. 6 – Il *Reich* ha competenza legislativa esclusiva:

- 1) per i rapporti con l'estero;
- 2) per la materia coloniale;
- 3) per la cittadinanza, la libertà di locomozione, di immigrazione, di emigrazione e di estradizione;
- 4) per la costituzione della difesa armata;
- 5) per il sistema monetario;
- 6) per il regime doganale, nonché per l'unità del territorio nei rapporti doganali e commerciali, e per la libertà di scambio delle merci;
- 7) per il regime delle poste, telegrafi e telefoni.

Art. 7 – Il *Reich* esercita il potere legislativo nelle seguenti materie:

- 1) il diritto civile;
- 2) il diritto penale;
- 3) il procedimento giudiziario, compresa l'esecuzione penale e l'assistenza reciproca fra autorità;
- 4) i passaporti e la polizia per gli stranieri;
- 5) la cura dei poveri e dei senzatetto;
- 6) la stampa, le associazioni e riunioni;
- 7) la politica della popolazione, l'assistenza per la maternità, i lattanti, i fanciulli e la gioventù;
- 8) il regime sanitario, quello veterinario e la protezione delle piante contro le malattie ed i danneggiamenti;
- 9) il diritto del lavoro, l'assicurazione e la protezione degli operai ed impiegati, nonché il collocamento dei lavoratori;
- 10) la rappresentanza professionale per il territorio del *Reich*;
- 11) l'assistenza agli antichi combattenti ed alle loro famiglie;
- 12) il diritto di espropriazione;
- 13) la socializzazione delle ricchezze naturali e delle imprese economiche, così come la produzione, la reintegrazione, la ripartizione e la determinazione dei prezzi dei beni economici utili alla collettività;
- 14) il commercio, il regime dei pesi e misure, l'emissione di carta moneta, il regime delle banche e delle borse;
- 15) lo scambio dei prodotti alimentari e di consumo, nonché degli oggetti di uso quotidiano;
- 16) l'industria e le miniere;
- 17) il regime delle assicurazioni;
- 18) la navigazione marittima, la pesca di alto mare e del mare costiero;
- 19) le ferrovie, la navigazione interna, la circolazione a trazione meccanica sulla terra, l'acqua e nell'aria, così come la costruzione di strade, in quanto interessino il traffico generale e la difesa nazionale;
- 20) il regime dei teatri e dei cinematografi.

Art. 8 – Il *Reich* ha inoltre competenza legislativa sulle imposte e le altre entrate, in quanto esse possano in tutto o in parte attenere ai propri scopi. Se il *Reich* si appropria di entrate che prima spettavano ai *Länder* deve provvedere a procurare a questi i mezzi di vita di cui abbisognano.

Art. 9 – Ove si manifesti il bisogno di una regolamentazione uniforme il *Reich* ha potere legislativo:

- 1) nella cura del benessere pubblico;
- 2) nella protezione dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Art. 10 – Il *Reich* può stabilire con legge i principi generali in materia di:

- 1) diritti e doveri delle associazioni religiose;
- 2) ordinamento scolastico, compreso l'insegnamento superiore e le biblioteche scientifiche;
- 3) diritto di impiego per tutti gli enti pubblici;
- 4) diritto fondiario, ripartizione della terra, regime di colonizzazione interna e del patrimonio familiare, vincoli della proprietà fondiaria, regime delle abitazioni e distribuzione della popolazione;
- 5) regime delle inumazioni.

Art. 11 – Il *Reich* può stabilire con legge principi intorno alla creazione e al modo di riscossione delle imposte nei *Länder*, in quanto ciò si palesi necessario per impedire:

- 1) danni alle entrate o ai rapporti commerciali del *Reich*;
- 2) doppie imposizioni;
- 3) pesi eccessivi o tali da ostacolare l'utilizzazione dei mezzi di comunicazione, o relativi a istituzioni che obblighino a contributi;
- 4) misure fiscali tendenti ad ostacolare l'importazione di merci a vantaggio della produzione interna, nei rapporti fra i vari *Länder* o parti di *Land*;
- 5) premi all'esportazione;

oppure per salvaguardare importanti interessi sociali.

Art. 12 – Ove il *Reich* non faccia uso del suo potere legislativo i *Länder* conservano l'esercizio di quello loro spettante, a meno non si tratti di materia esclusiva del primo.

Contro le leggi dei *Länder*, nelle materie relative agli oggetti di cui all'art. 7 n. 13 spetta al governo del *Reich* un diritto di veto quando esse possano compromettere il benessere della generalità dello Stato.

Art. 13 – Il diritto del *Reich* prevale su quello dei *Länder*.

Ove sorgano dubbi o contestazioni sulla conciliabilità delle disposizioni di un *Land* con il diritto del *Reich* le autorità competenti dell'uno o dell'altro possono provocare, nelle forme stabilite da una legge del *Reich*, la decisione di un supremo tribunale del *Reich*.

Art. 14 – Le leggi del *Reich*, ove queste non dispongano altrimenti, sono portate ad esecuzione dalle autorità dei *Länder*.

Art. 15 – Il governo del *Reich* esercita il controllo sugli affari rispetto ai quali compete ad esso la potestà legislativa.

Esso potrà emanare disposizioni generali per disciplinare l'esecuzione da parte dei *Länder* delle leggi del *Reich*. Inoltre esso ha facoltà, allo scopo di sorvegliare la detta esecuzione, di inviare propri incaricati presso le autorità centrali dei *Länder*, ed altresì, con il consenso di queste, presso gli uffici dipendenti.

I governi dei *Länder* sono obbligati ad eliminare, su richiesta del governo del *Reich*, le deficienze che fossero accertate nell'esecuzione delle leggi del *Reich*. In caso di divergenza di opinioni ciascuno dei due governi può provocare la decisione del tribunale costituzionale, salvo il caso in cui la legge del *Reich* preveda la competenza di un'altra giurisdizione.

Art. 16 – I funzionari incaricati dell'immediata amministrazione del *Reich* nei *Länder* devono di regola appartenere per la loro origine a questi. Gli impiegati, agenti ed operai dell'amministrazione del *Reich* devono, se lo richiedano, venire utilizzati nel territorio di cui sono originari, in quanto ciò si renda possibile e non appaia in contrasto con la loro preparazione o con esigenze di servizio.

Art. 17 – Ogni *Land* deve avere una costituzione di Stato libero. Gli organi rappresentativi devono essere formati mediante voto generale, uguale, immediato e segreto, reso da tutti i cittadini di ambo i sessi, secondo i principi fondamentali della rappresentanza proporzionale. Il governo del *Land* deve godere della fiducia della rappresentanza popolare.

Le norme fondamentali, vigenti per la rappresentanza politica sono applicabili anche per le elezioni comunali. Tuttavia con legge dei *Länder* si può subordinare l'esercizio della capacità elettorale al fatto della residenza nel comune per almeno un anno.

Art. 18 – La divisione del *Reich* in *Länder* deve, tenendosi presente per quanto è possibile

la volontà delle popolazioni interessate, favorire al massimo l'elevamento economico e culturale del popolo. I mutamenti di territorio dei *Länder* e la formazione di nuovi *Länder* nell'ambito del *Reich* sono disposti con legge costituzionale del *Reich*.

Se però i *Länder* immediatamente interessati vi consentano è sufficiente una legge ordinaria.

È altresì sufficiente una legge ordinaria del *Reich*, anche se uno dei *Länder* interessati non consenta, quando il mutamento territoriale o la nuova formazione proposte corrispondano alla volontà della popolazione ed il *Reich* annetta ad esse un interesse preminente.

La volontà della popolazione deve essere accertata con plebiscito. Il governo del *Reich* promuove il plebiscito quando un terzo dei cittadini abitanti nel territorio da separare, che siano elettori politici, lo richieda.

Per potere operare un mutamento territoriale, o una nuova formazione è necessario che si raggiungano tre quinti di voti favorevoli, e che al voto partecipi la maggioranza degli elettori iscritti. Anche quando si tratti solo della separazione di una parte di una provincia (*Regierungsbezirk*) prussiana, di un circondario bavarese (*Kreis*) o di una porzione corrispondente di distretto amministrativo di altri *Länder*, dev'essere accertata la volontà della popolazione di tutta la circoscrizione interessata. Se non vi sia contiguità territoriale della porzione da separare rispetto alla restante circoscrizione si potrà, con apposita legge del *Reich*, dichiarare sufficiente la volontà della popolazione del territorio da separare.

Dopo che sia accertato il risultato della votazione popolare il governo del *Reich* deve presentare all'approvazione del *Reichstag* una legge corrispondente.

Se in occasione della riunione o della separazione sorga contrasto sul regolamento dei rapporti patrimoniali, esso sarà risolto, su istanza di una parte, dal tribunale costituzionale del *Reich*.

Art. 19 – Il tribunale costituzionale del *Reich*, in quanto non vi sia la competenza di un altro organo giudiziario del *Reich*, decide, su richiesta di una delle parti contendenti, le controversie costituzionali che sorgano nell'interno di un *Land*, per la cui soluzione non esista alcun tribunale, ed altresì quelle di natura non privata fra diversi *Länder*, o fra il *Reich* e un *Land*.

Il presidente del *Reich* esegue le decisioni del tribunale costituzionale.

- Documento 2: estratto della bozza di discorso di presentazione del progetto della Commissione costituzionale in *Cortes*, sezione dedicata ai titoli preliminare e primo (ACD, Serie General, leg. 539)

-1-

Al Parlamento [*Preámbulo*]

Esta Comisión [*la comisión constitucional*] presenta a la Asamblea Constituyente el proyecto de Ley fundamental de la República española. Elaborado con la premura que las exigencias del pueblo [de la opinión] reclaman, los ponentes [*la Comisión*] han tenido que ampliar con la intensidad del esfuerzo [*realizado*] la serenidad y perfección [*proprias de la meditación imposible*] [*incompatibles con una*] que hubiera permitido un trabajo mas reposado.

Fué [*aspiración*] propósito de esta Comisión, que juzga logrado, el de recoger en el proyecto, con todos los anhelos y esperanzas que alimentaron el espíritu rEvolucionario [*del pueblo*] de España, las garantías imprecindibles de responsabilidad y soberanía que la experiencia histórica de los últimos tiempos aconsejaba.

Huyendo del término impreciso de “nación” que exigiría definiciones innecesarias y no siempre unánimes, ha sido atribuida al pueblo mismo la soberanía originaria que el Parlamento representa, el Presidente de la República personifica, y en cuyo nombre es

-2-

administrada la Justicia.

Desaparecidas, por otra parte, con la [*Institución monárquica*] Monarquía, las tradicionales y repetidas intromisiones de carácter anticonstitucional que perturbaron la continuidad jurídica del Estado español, convenía estatuir los Poderes y órganos de la República de modo que siendo todos, en su origen, de fuente democrática, se equilibraran en su influencia, se completaran en su gestión y resolvieran sus diferencias y antagonismos,

cuando alguno se suscitare (*sic*), acudiendo al referendum del pueblo, con arreglo a las normas establecidas en esta Constitución.

La *[estructuración]* organización del Estado en municipios mancomunados en provincias directamente vinculadas al Poder central, y en regiones autónomas voluntariamente constituidas con Estatutos propios, otorga a la *[Organización]* estructura una flexibilidad suficiente para resolver, por una parte problemas nacionales que, en otro caso, turbarían con motivados recelos, *[odios y desconfianzas]* la cordialidad *[espiritual]* de España, si estorbar ni impedir, por otra *[parte]*, la voluntad que en ciertas

-3-

comarcas se manifiesta de mantener el actual régimen unitario del Estado.

– Documento 3: Estratto di alcune Proposte di emendamento presentate in seno alla Commissione fra il 10 e l'11 agosto 1931 (ACD, Serie General, leg. 539)

– Voto Leizaola (10 agosto 1931) – testo di introduzione all'emendamento

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

(Parte del título primero)

VOTO PARTICULAR

Diputado que suscribe lamenta discrepar de la opinión de sus compañeros de la Comisión de Constitución en cuanto al contenido y redacción de varios artículos del título primero.

Los más importantes son los que, partiendo de la base, unánimemente aceptada de la estructuración del Estado en Regiones autónomas y Municipios mancomunados en Provincias, que, a su vez, pueden llegar a ser regiones, determinan los requisitos precisos para la vigencia de sus Estatutos; cuáles hayan de ser las facultades reconocidas al estado en concepto de exclusivas y como atributos esenciales suyos; cuales aquellas a las que podrá alcanzar la competencia del estado y las regiones autónomas, y cuales, por fin, las

que han de ser propias de estas.

Es un hecho evidenciado con exceso que ni la política adsorbente, que cortó la libre expansión de las personalidades históricas, ni la misma evolución social realizada bajo la coacciones del poder central contra todos los elementos naturales y espirituales, característicos y diferenciales de aquellas ni la actuación sistemáticamente igualitaria y uniformista han logrado desarraigar de su conciencia el recuerdo y la añoranza de su pasado esplendor, ni el sentimiento de su individualidad, ni el sentido de la solidaridad de sus intereses colectivos, y menos aún el anhelo de su reconocimiento y su consagración ante el Derecho público del Estado.

Y Tanto es así, que, abiertos por el gobierno provisional los caminos del derecho y de la libertad para la expresión de las aspiraciones de las colectividades políticas y encontrándose ellas por tanto, en este periodo constituyente, manumitidas del estado de inferioridad anterior en que yacían, pronto se advirtió la presencia de sus personalidades, manifestadas por los Estatutos respectivos, concordantes con una organización progresiva y democrática de la República; Estatutos de armónica diversidad, según conviene a la variedad de los hechos sociales y de los intereses que reflejan y a los deseos y necesidades actualmente sentidos por ellas.

De ahí que ahora como nunca estos hechos persistentes y estos sentimientos y propósitos es de interés que sean recogidos y acoplados en la Constitución, e importa que los sean de modo inequívoco y amplio si ella ha de fundarse en las realidades y en el sentido de la continuidad histórica y si ha de realizar la justicia para hacer eficaz la colaboración, cordial la convivencia y sincera la mutua comprensión de aquellas individualidades políticas dentro de una España apta para llevar a cabo, ordenada y pacíficamente, los progresos y los fines de la civilización y ocupar un puesto honroso en la comunidad de los pueblos de Europa.

Respetar y consagrar en la Constitución esas voluntades colectivas formuladas en los correspondientes Estatutos y con la extensión e intensidad con que estos las expresan en cuanto a las funciones públicas, habrá de ser el primer supuesto y la garantía de toda

prosperidad e elevación ulterior de la República española.

En estos principios se inspira el presente Voto particular, que además, se ajusta en todo lo posible al texto del dictamen, al mismo tiempo que, por el cotejo entre el contenido de éste y el de los Estatutos principales conocidos, como son el catalán y el vasco, trata de hacer viable su coordinación con el texto constitucional y factible también, en su día, futuras aspiraciones de otros territorios.

– Voto Bernardino Valle Gracia

El voto particular que al Título I del Proyecto de Constitución pasa a formular el que subscribe, es obligada consecuencia de su discrepancia de criterio con el que ha presidido la redacción del dictamen de la Comisión.

Refiérese esta discrepancia, esencialmente, a estimación diversa del carácter con que concurren las regiones y municipios a la integración del estado español.

Estima el firmante que hay que distinguir de modo tajante aquellas regiones que han expresado ya de manera fehaciente su voluntad regional; que le han dado forma articulada; que, a través de un camino democrático y un procedimiento aceptable han hecho plena afirmación de su soberanía; y que, además, la incorporaron previa y expresamente al espíritu, acción y fin de la revolución, de aquellos otros territorios en que ninguna de estas circunstancias concurren.

Para las primeras, el modo de concurrencia a la integración del Estado debe ser el PACTO.

Para las segundas, su competencia regional derivará de la propia Constitución, en la que normativamente se abra cauce a la posibilidad de regiones futuras.

Consecuente con esta manera de ver la realidad española presente, estimamos que debe afrontarse la confección del Proyecto de Constitución, contrastando los estatutos regionales ya formados con los criterios de la restante y mucho más numerosa representación de territorios españoles en los que la voluntad de organizarse regionalmente, si es que existe, aun no ha tomado forma de expresión concreta. De esta labor de contraste, verdadera

elaboracion de un pacto, surgira una organizaci3n mixta; FEDERAL, por quanto se rifiere a contrato entre personalidades regionales singularizadas entre si y con la gran masa no diferenciada; federable porque trazara normas para la ulterior singularizaci3n de regiones posibles.

A este modo de ver responden la mas acusadas diferencias. Las restantes pretendes: unas, subsanar omisiones; aclarar alg3n concepto, otras. En cuanto al Art. 15, ultimo del Titulo que nos ocupa, queda sensiblemente modificado de acuerdo con el criterio sostenido por la minoría federal.

VOTO PARTICULAR

PREÁMBULO

LAS REGIONES REPRESENTADAS EN ESTA ASAMBLEA CONSTITUYENTE COMO ESTADOS SOBERANOS, Y LAS PROVINCIA TAMBIÉN REPRESENTADAS, QUE AÚN NO HAN ESPRESADO SU VOLUNTAD REGIONAL, DECLARAN, EN USO DE SU SOBERANIA, QUE APRUEBAN Y SANCIONAN ESTA CONSTITUCIÓN.

TITULO PRIMERO ORGANIZACI3N NACIONAL

Articulo 1º

España es una Rep3blica democrática y constituye un Estado federal. Los poderes de todos sus 3rganos emanan del pueblo

Articulo 2º

Sin variaci3n

Artículo 3º

Sin variación

Artículo 4º

El estado español, dentro de sus actuales limites, que non podrán reducirse, quedara integrado por las regiones representadas en la Asamblea constituyente como estados soberanos, y por los municipios mancomunados en provincias, directamente vinculadas al poder central, en tanto no constituyan regiones autónomas con arreglo a la normas que establece esta Constitución.

Se entiende por provincia la reunión de los municipios que actualmente la forman mancomunados para constituir con arreglo a la Ley el órgano gestor de sus fines políticos-administrativos.

Artículo 5º

Todos los municipios de la República gozaran de autonomía en lo que concierne al régimen y administración de sus peculiares intereses. Elegirán sus Ayuntamientos por sufragios universal, igual, directo y secreto.

Artículo 6º

Si una o varias provincias (..8.) acordaran constituirse en Región autónoma para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, redactara su correspondiente Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 7º.

En las provincias insulares, cada Isla, como mancomunidad de los Ayuntamientos que la integran constituirá una categoría político-administrativa especial provista de su órgano de gestión propio constituido con arreglo a la ley. Las islas mancomunándose con las contiguas, constituirán la provincia vinculada al poder central que define el parrafo2º del artículo 4º o bien, si lo acordase, la Región autónoma, redactando en este caso el correspondiente estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 7º.

Artículo 7º

Sin variación

Artículo 8º

En ningún caso se admite la federación de regiones autónomas, pero, previa autorización del Estado, podrán concretarse entre si para fines económico o sociales coincidentes

Artículo 9º

Son de exclusiva competencia del Estado español, las materias siguientes:

(1º,2º,3º,4º,5º,6º,7º sin variación)

8º Abanderamiento de buques mercantes derechos y beneficios que concede. Legislación Marítima. Puertos nacionales

(9º,10º,11º,12º,1º,14º,15º,16º sin variación)

17º Régimen general de Comunicaciones;ferrocarriles, carreteras de carácter nacional, canales, líneas aéreas, correos, telégrafos, teléfonos, cables subMarinos y radio-comunicación,

(el resto del artículo sin variación)

Artículos: 10º,11º,12º y 13º

Sin variación

Artículos 14º

El derecho del estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en las materias consignadas en el art. 10º

Artículo 15º

No existe religión del Estado.

Todas las Asociaciones e instituciones religiosas estarán sometidas a las leyes generales del País.

El estado no podrá en ningún caso sostener favorecer ni auxiliar económicamente a las Iglesias Asociaciones e Instituciones religiosas.

Mientras desaparecen los actuales funcionarios eclesiásticos, cuyos derechos adquiridos respetara el Estado, se votara anualmente en presupuesto la cantidad necesaria para su congrua sustentación.

Los bienes de la Asociaciones e Instituciones religiosas, podrán en todo momento ser nacionalizados con arreglo a la Leyes generales del País

Firmado Bernardino Valla Gracia en Agosto 11 – 931

– Voti Castrillo Santos (11 Agosto 1931)

El vocal que subscribe tiene el honor de formular el voto particular siguiente:

ARTICULO 4º

El Estado español quedará integrado por Municipios, Provincias y por las Regiones que se constituyen en régimen de autonomía.

Las Colonia forman parte de la Nación. Su régimen queda confiado a Leyes especiales y a Decretos del Gobierno cuyas determinaciones procurarán, dentro de la unidad fundamental de la Legislación, adaptar esta a las singularidades de aquellas preparándolas para una administración autónoma.

El territorio español es indivisible e inalienable. Solo por Ley votada con los requisitos necesarios para la reforma de la Constitución puede ser modificado.

Madrid 11 de Agosto de 1931 – Firmado

-

El vocal que subscribe tiene el honor de formular el voto particular siguiente:

ARTICULO 5º

Se añadirá un segundo párrafo al único que figura en el dictamen.

“Los Alcaldes serán siempre designados por elección del pueblo. La ley regulará la autonomía municipal. La intervención del estado quedará circunscrita a la defensa del orden público y a mantener la competencia de las corporaciones

Madrid 11 agosto 1931 – Firmado

-

El vocal que subscribe tiene el honor de formular el voto particular siguiente:

ARTICULO

En cada provincia habré una Diputación compuesta de Diputados elegidos por sufragio popular directo y de representantes de los Ayuntamientos. La determinación de sus atribuciones se regulará por la Ley conforme a las mismas bases que determina el artículo 5º.

Madrid 11 de agosto 1931 – Firmado

-

El vocal que subscribe tiene el honor de formular el voto particular siguiente:

ARTICULO 6º

Procede suprimir el párrafo que dice: “La condición de limítrofe no será exigible a las provincias insulares”.

Madrid 11 agosto 1931

– Voto Varela

Considerando que una Constitución por preocupación de perfección técnica debe definir en primer lugar la Nación el postulado de su soberanía, para establecer luego la forma del Estado, su estructura, fines y poderes, propongo que sus primeros artículos digan lo que sigue:

Artículo 1º. - La Nación española es la asociación política de todos los españoles comprendidos dentro de su territorio.

Artículo 2º. - La Nación española es libre e independiente. La soberanía reside radicalmente en el pueblo, del cual emanan todos los Poderes del estado, con arreglo a las normas establecidas en esta constitución

Artículo 3º.- Es *(sic)* Estado español es una República libera en el fundamento, democrática en el sistema y social en la orientación. Son fines del Estado: velar por la integridad e independencia de la nación española; garantizar las libertades y derechos de los ciudadanos, conservar el orden público y dirigir el progreso moral, intelectual y económico del País

– Documento 4: Tabella comparativa fra le diverse redazioni dei titoli preliminare (quando esistente) e primo della Costituzione della seconda repubblica spagnola.

Progetto previo <i>Comisión Jurídica Asesora</i>	Progetto <i>Comisión de Constitución</i>	Testo definitivo Costituzione dicembre 1931
<i>Título I. Estructura nacional</i> Artículo 1.- España es una República democrática. Los poderes de sus órganos emanan del pueblo. Todos los órdenes y jerarquías del Estado están subordinados al Poder civil. El Estado se halla integrado por Provincias y éstas por Municipios.	<i>TITULO PRELIMINAR - Disposiciones generales .</i> Art. 1 - España es una República democrática. Los Poderes de todos sus órganos emanan del pueblo. Art. 2 - Todos los españoles son iguales ante la ley Art. 3 - No existe religión del Estado. Art. 4 - El castellano es el idioma oficial de la República, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconocen a las diferentes provincias o regiones .	<i>Título preliminar – disposiciones generales</i> Art. 1 – España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo. La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones. La bandera de la República española es roja, amarilla y morada. Art. 2 – Todos los españoles son iguales ante la ley. Art. 3 – El Estado español no tiene religión oficial. Art. 4 – El castellano es el idioma oficial de la República. Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones.

<p>Artículo 2.- Los Municipios y las Provincias gozarán de autonomía dentro de los límites que las leyes señalen.</p>	<p>Art. 5 - La capitalidad de la Republica española se fija en Madrid.</p> <p>Art. 6 - España renuncia solemnemente a la guerra como instrumento de politica nacional .</p> <p>Art 7 - El Estado español acatará las normas universales del Derecho international, reconociendolas como parte integrante de su derecho positivo.</p> <p><i>Titulo I - Organización nacional .</i></p> <p>Art. 8 - El Estado español, dentro de sus actuates limites territoriales, que no podran reducirse, quedará integrado por municipios, mancomunados en provincias directamente vinculadas al Poder central, y por las regiones que se constituyan en regimen de autonomia.</p> <p>Art. 9 - Todos los municipios de la República elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en regimen de Concejo abierto .</p> <p>Art. 10 - Las provincias se constituirán por los municipios mancomunados conforme a la ley que se dará al efecto, expresiva de su régimen, funciones y manera de elegir el órgano gestor de sus fines politicoadministrativos .</p> <p>En su demarcación entrarán los propios municipios que actualmente las forman, salvo las modificaciones que autorice la ley y que se acuerden con los requisitos que establezca al efecto. En las provincias insulares, cada isla, como mancomuniudad de los Ayuntamientos que la componen,</p>	<p>Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional.</p> <p>Art. 5 – La capitalidad de la República se fija en Madrid.</p> <p>Art. 6 – España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional.</p> <p>Art. 7 – El Estado español acatará las normas universales del Derecho internacional, incorporándolas a su derecho positivo.</p> <p><i>Título I - Organización Nacional</i></p> <p>Art. 8 – El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía. Los territorios de soberanía del Norte de Africa se organizan en régimen autónomo en relación directa con el Poder central.</p> <p>Art. 9 – Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto. Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento.</p> <p>Art. 10 – Las provincias se constituirán por los Municipios mancomunados conforme a una ley que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político administrativos.</p> <p>En su término jurisdiccional entrarán los propios Municipios que actualmente las forman, salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes. En las islas Canarias, además, cada</p>
---	---	---

<p>Artículo 3.- Cada una o varias Provincias limítrofes entre sí, se definan como Región por sus características geográficas e históricas, podrán constituir una entidad autónoma para fines administrativos o políticos. El Estatuto de relación con el Estado se establecerá con arreglo a las condiciones siguientes:</p> <p>a) Que lo propongan las tres cuartas partes de los Ayuntamientos interesados.</p> <p>b) Que lo acepten en votación las tres cuartas partes de los electores de las provincias.</p> <p>c) Que lo informen las Diputaciones provinciales correspondientes.</p> <p>d) Que sea aprobado mediante una ley. La Región autónoma, una vez constituida, fijará por sí misma su régimen interior en las materias de su competencia.</p>	<p>podrá formar una categoría orgánica especial, provista de su cuerpo gestor propio, constituido con arreglo a la ley. Las islas, mancomunándose con las vecinas, integraran las provincias, conservando sus actuales demarcaciones.</p> <p>Art 11 - Si una o varias provincias limítrofes, con definidas características culturales, históricas y económicas comunes, acordaran constituirse en región autónoma, para formar un núcleo politicoadministrativo, dentro del Estado español, redactaran su correspondiente Estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12.</p> <p>La condición de limítrofe no sera exigible a las provincias insulares .</p> <p>Una vez aprobado dicho Estatuto, sera ley basica de la organización politicoadministrativa de la región autónoma, y el Estado español to reconocera y amparara como parte de su ordenamiento juridico .</p> <p>Art. 12 - Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma sera precisa la concurrencia de las siguientes condiciones :</p> <p>a) Que to proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región.</p> <p>b) Que lo acepten, por lo menos, las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo</p>	<p>isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo insular como Cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias.</p> <p>Las islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico.</p> <p>Art. 11 – Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo politicoadministrativo, dentro del Estado español, presentará su Estatuto con arreglo a lo establecido en el artículo 12.</p> <p>En ese Estatuto podrán recabar para sí en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinan en los artículos 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental.</p> <p>La condición de limítrofes no es exigible a los territorios insulares entre sí. Una vez aprobado el Estatuto, será la ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma, y el Estado español la reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.</p> <p>Art. 12 – Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma se requieren las siguientes condiciones:</p> <p>1. Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región.</p> <p>2. Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras</p>
---	---	--

<p>Artículo 4.- El Estado español tendrá competencia exclusiva, que nunca podrá delegar en las Regiones autónomas, sobre las materias siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La adquisición y pérdida de la nacionalidad y el contenido de los derechos y deberes constitucionales. 2. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado y el régimen de Cultos. 3. Las representaciones diplomática y consular; la declaración de guerra, a tenor del Artículo 61, apartado d); los Tratados de paz y, en general, la personificación del Estado en el interior y en el exterior. 4. El régimen de Colonias y el Protectorado. 5. El mantenimiento del orden y de la seguridad pública. 6. La Deuda del Estado. 7. El Ejército, la Marina de Guerra y la defensa nacional. 8. El régimen arancelario, los Tratados de comercio, las Aduanas y la libre circulación de las mercancías. 9. El abanderamiento de buques mercantes y los derechos y beneficios que concede. La pesca marítima. 	<p>de la región. Si el plebiscito fuese negativo, no podrá reproducirse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.</p> <p>c) Que lo apruebe el Parlamento. Los Estatutos regionales serán aprobados por el Parlamento siempre que se ajusten al presente Título y no contengan preceptos contrarios a la Constitución y a las leyes orgánicas del Estado.</p> <p>Art. 13 - En ningún caso se admite la Federación de regiones autónomas.</p> <p>Art. 14 - Son de la exclusiva competencia del Estado español las materias siguientes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.º Adquisición y pérdida de la nacionalidad y regulación de los derechos y deberes constitucionales. 2.º Relaciones entre las iglesias y el Estado y régimen de cultos . 3.º Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el interior y en el exterior ; declaración de guerra ; Tratados de paz ; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales. 4.º Defensa de la seguridad pública . 5.º Deuda del Estado. 6.º Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional 7.º Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías . 8.º Abanderamiento de buques mercantes y derechos y beneficios que concede. 9.º Derecho mercantil, penal y procesal. 10. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial . 	<p>partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuera negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años.</p> <p>3. Que lo aprueben las Cortes. Los Estatutos regionales serán aprobados por el Congreso siempre que se ajusten al Presente Título y no contengan, en caso alguno, preceptos contrarios a la Constitución, y tampoco a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional, sin perjuicio de la facultad que a las Cortes reconocen los artículos 15 y 16.</p> <p>Art. 13 – En ningún caso se admite la Federación de regiones autónomas.</p> <p>Art. 14 – Son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.º Adquisición y pérdida de la nacionalidad y regulación de los derechos y deberes constitucionales. 2.º Relación entre las Iglesias y el Estado y régimen de cultos. 3.º Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; declaración de guerra; Tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales. 4.º Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional. 5.º Pesca marítima. 6.º Deuda del Estado. 7.º Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional. 8.º Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías. 9.º Abanderamiento de buques mercantes, sus derechos y beneficios e iluminación de costas. 10.º Régimen de extradición.
---	--	---

<p>10. El Derecho mercantil, el penal y el procesal.</p> <p>11. El Derecho civil, incluso el hipotecario, y salvo lo atribuido a los Derechos forales.</p> <p>12. La legislación sobre propiedad intelectual e industrial.</p> <p>13. La legislación social.</p> <p>14. El régimen de extradición.</p> <p>15. La organización judicial.</p> <p>16. La jurisdicción del Tribunal Supremo, excepto en los pleitos de estricta aplicación del Derecho foral.</p> <p>17. La eficacia de las sentencias, de los comunicados oficiales y de los restantes documentos públicos.</p> <p>18. La pesas y medidas.</p> <p>19. El sistema monetario, la emisión fiduciaria y la ordenación bancaria.</p> <p>20. El régimen minero.</p> <p>21. Las comunicaciones: Ferrocarriles, carreteras generales del Estado, canales, líneas aéreas de interés general, Correos, Telégrafos, Teléfonos, Radiocomunicación y cables submarinos.</p> <p>22. Los aprovechamientos hidráulicos y eléctricos, cuando las aguas discurren fuera del territorio autónomo o el transporte de energía eléctrica salga del mismo.</p> <p>23. La defensa sanitaria, en cuanto afecte a intereses extrarregionales.</p>	<p>11 . Régimen de extradición .</p> <p>12. Jurisdicción del Tribunal Supremo.</p> <p>13. Eficacia de los comunicados oficiales y de los restantes documentos públicos.</p> <p>14. Pesas y medidas .</p> <p>15. Sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria.</p> <p>16. Régimen minero, de montes, agrícola y pecuario, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional .</p> <p>17. Regimen general de comunicaciones : ferrocarriles, carreteras, canales, lineas aereas, correos, telegrafos, teléfonos, cables subMarinos y radiocomunicación .</p> <p>18. Aprovechamientos hidraulicos y electricos, cuando las aguas discurren fuera de la región autónoma o el transporte de energía eléctrica salga de su termino.</p> <p>19. Defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales .</p> <p>20. Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería.</p> <p>21 . Hacienda general del Estado.</p> <p>22. Fiscalización de la producción y comercio de armas . En cuanto al regimen tributario y de ensenanza, se estará a lo dispuesto en los Titulos correspondientes de esta Constitución .</p> <p>Art. 15 - El Estado español y las regiones autónomas tienen competencia sobre las materias siguientes :</p> <p>1 .° Mantenimiento del orden público .</p> <p>2 .° Pesca maritima.</p> <p>3.° Derecho civil, incluso el hipotecario.</p> <p>4.° Legislación social .</p> <p>5.° Organización judicial .</p> <p>6.° Régimen de Seguros.</p> <p>7.° Régimen de asistencia social .</p> <p>8.° Socialización de riquezas naturales y empresas económicas.</p>	<p>11.º Jurisdicción del Tribunal Supremo, salvo las atribuciones que se reconozcan a los Poderes regionales.</p> <p>12.º Sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria.</p> <p>13.º Régimen general de comunicaciones, líneas aéreas, correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación.</p> <p>14.º Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, cuando las aguas discurren fuera de la región autónoma o el transporte de la energía salga de su término.</p> <p>15.º Defensa sanitaria en cuanto afecte a intereses extrarregionales.</p> <p>16.º Policía de fronteras, inmigración, emigración y extranjería.</p> <p>17.º Hacienda general del Estado.</p> <p>18.º Fiscalización de la producción y el comercio de armas.</p> <p>Art. 15 – Corresponde al Estado español la legislación, y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias:</p> <p>1.º Legislación penal, social, mercantil y procesal, y en cuanto a la legislación civil, la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos personal, real y formal, para</p>
--	---	---

	<p>9.º Servicios geográfico, estadístico y meteorológico.</p>	<p>coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España. La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia.</p> <p>2.º Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.</p> <p>3.º Eficacia de los comunicados oficiales y documentos públicos.</p> <p>4.º Pesas y medidas.</p> <p>5.º Régimen minero y bases mínimas sobre montes, agricultura y ganadería, en cuanto afecte a la defensa de la riqueza y a la coordinación de la economía nacional.</p> <p>6.º Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse.</p> <p>7.º Bases mínimas de la legislación sanitaria interior.</p> <p>8.º Régimen de seguros generales y sociales.</p> <p>9.º Legislación de aguas, caza y pesca fluvial.</p> <p>10.º Régimen de Prensa, Asociaciones, reuniones y espectáculos públicos.</p> <p>11.º Derecho de expropiación, salvo siempre, la facultad del Estado para ejecutar por sí sus obras peculiares.</p> <p>12.º Socialización de riquezas naturales y empresas económicas, delimitándose por la legislación la propiedad y las facultades del Estado y de las regiones.</p> <p>13.º Servicios de aviación civil y radiodifusión.</p> <p>Art. 16 – En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a</p>
--	---	---

<p>Artículo 5.- Todas las materias que no estén explícitamente conferidas en su Estatuto a la Región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado.</p> <p>Artículo 6.- Los Estatutos regionales no podrán contener preceptos opuestos a la Constitución, ni a las leyes generales del Estado. En los territorios de régimen autonómico no se podrá establecer diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles en él residentes.</p> <p>Artículo 7.- Las leyes de la República serán ejecutadas en las Regiones autónomas por las autoridades regionales, salvo aquellas leyes cuya ejecución esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se disponga lo contrario. El Gobierno de la República podrá dictar reglamentos para la ejecución de sus leyes, en los casos en que esta ejecución se atribuya a las autoridades regionales.</p> <p>Artículo 8.- No existe religión de Estado. La Iglesia católica será considerada como Corporación de Derecho público. El mismo carácter podrán tener las demás confesiones religiosas cuando lo soliciten y, por su constitución y el número de sus miembros, ofrezcan garantías de subsistencia.</p>	<p>Art. 16. En las regiones autónomas no se podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del País y los demás españoles .</p> <p>Art. 17 - Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas a la región autónoma, en su Estatuto, se reputarán propias de la competencia del Estado.</p> <p>Art. 18. - El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas o reglamentarias de las regiones autónomas, cuando así lo exigiera la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República española. Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación de esta necesidad . En las materias reguladas por una ley de Bases de la República, las regiones podrán estatuir lo pertinente, bien por ley o por ordenanza, en un plazo que no será inferior a seis meses, ni superior a un año. Si transcurrido ese plazo la región no hubiere dictado la ley o la ordenanza, la facultad para regular la materia revertirá al Parlamento.</p> <p>Art. 19 - Las leyes de la República serán ejecutadas, en las regiones autónomas, por las autoridades regionales, salvo aquellas leyes cuya ejecución esté atribuida a órganos especiales, o en cuyo texto se disponga lo contrario . El Gobierno de la República podrá dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aun en los casos en que esta ejecución se atribuya a las autoridades regionales .</p>	<p>lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes.</p> <p>Art. 17 – En las regiones autónomas no se podrá regular ninguna materia con diferencia de trato entre los naturales del país y los demás españoles.</p> <p>Art. 18 – Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autónoma, se reputarán propias de la competencia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley.</p> <p>Art. 19 – El Estado podrá fijar, por medio de una ley, aquellas bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas, cuando así lo exigiere la armonía entre los intereses locales y el interés general de la República. Corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales la apreciación previa de esta necesidad. Para la aprobación de esta ley se necesitará el voto favorable de las dos terceras partes de los Diputados que integren las Cortes. En las materias reguladas por una ley de Bases de la República las regiones podrán estatuir lo pertinente, por ley o por ordenanza.</p> <p>Art. 20 – Las leyes de la República serán ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas, excepto aquellas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se disponga lo contrario, siempre conforme a lo establecido en este Título. El Gobierno de la República podrá dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aun en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales.</p>
--	---	---

	<p>Art. 20 - El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas.</p>	<p>Art. 21 – El derecho del Estado español prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas en sus respectivos Estatutos.</p> <p>Art. 22 – Cualquiera de las provincias que forme una región autónoma o parte de ella podrá renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al Poder central. Para tomar este acuerdo será necesario que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos y lo acepten, por lo menos, dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la provincia.</p>
--	--	--

– Documento 5: *Boletín de la Asamblea Nacional*, n. 1 del 1928, Sezione “Noticias políticas y Parlamentarias – Alemania”, pp. 202-203

“En la histórica sala de la cancillería del Reichstag, donde se reunió en 1878 el Congreso de Berlín, inauguróse el 16 de enero actual, bajo la presidencia del canciller Marx, la anunciada conferencia entre el Gobierno y los Estados federales con el fin de estudiar una fórmula que permita simplificar las relaciones administrativas y políticas entre el Reich y dichos Estados.

En el discurso de apertura, el canciller, en nombre del Gobierno expresó el deseo de que la conferencia fuese fecunda en resultados, pero hizo constar, al propio tiempo, que la estructura del Reich no debe ser destruida.

Dicha conferencia terminó el día 18, pronunciando el discurso de clausura el ministro de Justicia, señor Hergt. Los resultados de la conferencia son los que se consignan en el siguiente comunicado oficial:

“El gobierno del Reich y los gobiernos de los estados entienden que el procedimiento establecido en la constitución de Weimar, para regular las relaciones entre el Reich y los estados, debe sufrir una reforma completa.

La conferencia no ha podido ponerse de acuerdo acerca de como podrían consolidarse las fuerzas unitarias o federativas, ni acerca del modo en que estas dos fuerzas podrían quedar reunidas en una forma nueva. La necesidad de un fuerte poder central ha sido admitida por unanimidad.

El Reich no deberá aumentar su poder, en perjuicio de los estados, por medio de medidas financieras.

La fusión de los estados pequeños con otros estados vecinos se facilitará en cuanto sea posible.

Una comisión quedará encargada de apresurar la simplificación judicial y administrativa.

Por su parte, y en interés de la mejor solución del problema, el gobierno del Reich anuncia la adopción de varias medidas, especialmente por lo que se refiere a la gestión administrativa de los estados que carecen de recursos suficientes, a la presentación de propuestas para la simplificación de la administración general, a economías en la gestión financiera, etc.

El gobierno del Reich ofrece sus buenos oficios para la solución del problema que resulta de la inclusión de territorios de un estado dentro de los límites de otro. Los gobiernos del Reich y de los estados reconocen la necesidad de una reforma administrativa urgente, sobre todo en lo que afecta a las autoridades locales y de distrito.”

– Documento 6: *Boletín de la Asamblea Nacional*, n. 18 del 1929, Sezione “Noticias políticas y Parlamentarias – Alemania”, p. 517

“La subcomisión del Comité constitucional de la Conferencia de los estados particulares Alemanes, que se ha reunido en Berlín bajo la presidencia del ministro del Interior del Reich, el prohombre socialista Severing, ha aprobado el proyecto de unión de los pequeños países y de Prusia con el Reich, pero dejando subsistir en el Sur cuatro “países”: Sajonia, Baviera, Wüttemberg y Baden.

De prosperar este proyecto, desaparecerán los pequeños países y también Prusia, así que Alemania constará del Reich y de cuatro países del Sur. En Berlín ya no habrá dos

gobiernos y dos Parlamentos, como en la actualidad (los de Prusia y los del Reich), sino que solo funcionarán un Parlamento y un Gobierno, lo mismo para la Prusia de hoy que para todo el Reich. En cierto aspecto aumentará la importancia de Prusia, pero en otro perderá su personalidad. El gobierno del Reich mandará en el territorio que hoy forma a Prusia, pero en Baviera solo podrá intervenir bajo ciertas condiciones. Un bávaro podrá ser funcionario en cualquier distrito de Prusia de hoy, mientras que un berlinés no podrá serlo en Munich.

La solución preconizada por las subcomisiones no corresponde al programa socialista y democrata, ni satisfará a los nacionalistas, que viven en la tradición de Prusia y que tienen su fuerza principal en el “Ostelben”.

Indice sommario

Introduzione.....	p. 5
--------------------------	-------------

Cap. I – La progettazione di una territorialità: l'Ottocento spagnolo

– <i>I-1: Squadra e historicismo.....</i>	<i>p. 15</i>
– <i>I-2: La provincia come corpo d'amministrazione.....</i>	<i>p. 26</i>
– <i>I-3:Una “Più conveniente divisione...”.....</i>	<i>p. 42</i>

Cap. II – La Spagna senza Impero: da Cuba a la Mancomunitat

– <i>II-1: Regeneracionismo e krausismo di fronte alla sfida del territorio....</i>	<i>p. 66</i>
– <i>II-2: La riforma esterna al sistema: fra Federalismo e Regionalismo....</i>	<i>p. 89</i>
– <i>II-3: Il cambio interno al sistema e la Mancomunidad.....</i>	<i>p. 106</i>

Cap. III – La II repubblica e il territorio: antecedenti, dibattito costituzionale, personaggi

– <i>III-1: da Primo de Rivera alla Repubblica: la ordinata fine di una monarchia.....</i>	<i>p. 123</i>
– <i>III-2: Il problema del territorio nella dittatura: provincianesimo, autonomia, federalismo.....</i>	<i>p. 132</i>
– <i>III-3: La provincia e la repubblica tra cambio e continuità</i>	
– <i>Simboli e pragmatismo.....</i>	<i>p. 160</i>
– <i>I tecnici fanno politica: la Comisión jurídica Asesora.....</i>	<i>p. 167</i>
– <i>La Comisión de Constitución.....</i>	<i>p. 178</i>
– <i>Uno scontro di mondi: la discussione generale del progetto.....</i>	<i>p. 193</i>
– <i>Il mese di settembre.....</i>	<i>p. 205</i>

Cap. IV – Le repubbliche e il territorio: Weimar, le sue riforme e il suo influsso

- *IV-1: Un rapporto di lungo periodo: la circolazione della cultura costituzionale fra Spagna e Germania*..... p. 218
- *La JAE e l'attrazione per la cultura giuridica tedesca*..... p. 227
- *IV-2: Storia e organicismo: Stato e territorio in Weimar*
 - *La Constitución que no pudo ser: Preuss e il problema territoriale*... p. 240
 - *La nascita di un Paradigma: Weimar e la sua costituzione*..... p. 254
 - *La costante del problema territoriale in Weimar e il progetto delle Länderkonferenz*..... p. 269
- *IV-3: L' "Estado Integral" come "Differenzierte Gesamtlösung"*..... p. 280

Conclusione..... p. 301

Resumen y conclusiones en lengua española..... p. 308

Bibliografia e Fonti documentarie..... p. 313

Appendici

Appendice Cartografica e statistica..... p. 364

Appendice documentale..... p. 371

Indice Sommario..... p. 397